

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

GUSTAVO HENRIQUE BACHTOLD

PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA E O DIREITO À COMUNICAÇÃO

Florianópolis
2015

Gustavo Henrique Bachtold

**PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA E O DIREITO À
COMUNICAÇÃO**

*Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito à obtenção
do título de Bacharel em Direito.*

Orientador: Prof.Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo

Florianópolis
2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): **Gustavo Henrique Bachtold**

RG:

CPF:

Matrícula: **10101326**

Título do TCC: **Projeto de Lei da Mídia Democrática e o Direito à Comunicação.**

Orientador(a): **Luis Carlos Cancellier de Olivo**

Eu, **Gustavo Henrique Bachtold**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 10 de Julho de 2015

Gustavo Henrique Bachtold




UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

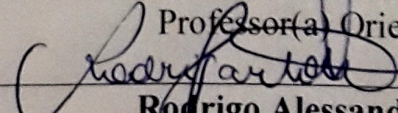
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Projeto de Lei da Mídia Democrática e o Direito à Comunicação.**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Gustavo Henrique Bachtold**, defendido em **10/07/2015** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 10 de Julho de 2015



Luis Carlos Cancellier de Olivo
Professor(a) Orientador(a)



Rodrigo Alessandro Sartoti
Membro de Banca



Mikhail Vieira Cancellier de Olivo
Membro de Banca

RESUMO

Este trabalho acadêmico tem como objetivo analisar o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica cujo objeto é a regulamentação dos dispositivos legais relativos à comunicação social dispostos na Constituição Federal de 1988. Assim, serão apresentadas as conceituações teóricas do direito à comunicação e outros direitos e liberdades relacionados e complementares. Após, faz-se uma apresentação da realidade da comunicação nacional a partir de dados referentes aos meios de comunicação e uma breve exibição histórica deste cenário. Ao final, analisar-se-á os termos legais do projeto de lei e as suas implicações na sociedade brasileira visando expor sua relevância à democracia brasileira ao garantir o direito à comunicação da população.

Palavras-chave: Regulação da Mídia, Projeto de Lei, Direito Constitucional, Liberdade de Expressão, Informação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 DIREITO À COMUNICAÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL	8
1.1 Direitos Fundamentais	8
1.2 Liberdade de Expressão	13
1.3 – Direito à Informação e Acesso à Informação	19
1.4 Direito à Comunicação	23
2. A REALIDADE DA COMUNICAÇÃO NO BRASIL: DADOS, HISTÓRIA E PERSPECTIVA COMPARADA	28
2.1 Dados das redes de comunicação nacionais	28
2.2 Evolução histórica da comunicação brasileira	34
2.3 Regulações da mídia em perspectiva comparada	38
3 O PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA	42
3.1 O Projeto de Lei	42
3.3 Análise específica do texto legal do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o papel da mídia no Brasil tem sido objeto de grande debate por diversos setores da sociedade civil. A função informativa e de formação de opinião da mídia em geral tem demonstrado exercer grande influência e poder no cenário político público em nosso país. Visualiza-se isto ao analisar o papel que a grande mídia exerceu durante as manifestações de julho de 2013 e a subsequente eleição presidencial em 2014, por exemplo.

O presente tema detém grande importância na medida em que ao apontar a influência exercida dos grandes grupos midiáticos no Brasil na defesa dos seus interesses, traz à luz a necessidade de uma regulamentação da mídia que, além de coibir a concentração dos meios de comunicação e consequente formação de monopólios e oligopólios como hoje acontece, permita e promova participação popular na criação dos conteúdos veiculados nas mídias em geral. Desta forma, abre-se espaço para grupos sociais tradicionalmente excluídos e o efetivo exercício dos direitos à comunicação e informação.

Nesta esteira, nasce da mobilização de diversos grupos, coletivos e entidades dos setores de comunicação, tanto no meio acadêmico quanto nas associações de profissionais da área, cujo objetivo é de tornar a mídia um espaço democrático aberto à população, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica. Lançado em 2012 na campanha “Para Expressar a Liberdade”, de iniciativa da entidade civil chamada Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, o referido projeto de lei que se pretende analisar chamou atenção pelo tema, de bastante controvérsia nos últimos anos, citando-se, por exemplo, as recentes insurgências populares no Brasil e o papel da mídia na cobertura destes eventos. A falta de diversidade étnico-cultural nas programações hegemônicas também atenta à necessidade de debate do tema.

Por anos tentou-se trazer este tema ao debate no Congresso Nacional, porém, devido às influências políticas e resistência das grandes redes de comunicação não houve sucesso. Assim, coube à movimentação popular esta iniciativa legislativa.

As frequências difusoras de imagens e sons são de competência de exploração da União, conforme atesta a alínea *a*) do inciso XII do artigo 21 da Constituição

Federal. Segundo este mesmo dispositivo tal exploração se dá diretamente ou por autorização, com concessão ou permissão. Ainda, estabelece o artigo 223 a competência do Poder Executivo em tratar das referidas concessões e permissões. Desta forma, o Projeto de Lei da Mídia Democrática adentra à discussão tendo como objeto a regulamentação dos artigos 220 e seguintes da Constituição Federal.

Nesta esteira, entra em debate o papel que a grande mídia exerce em nossa sociedade, quais interesses ela representa e o seu desenvolver na democracia brasileira, além de questionar se os princípios constitucionais da comunicação elencados no artigo 221 da Constituição Federal são efetivamente praticados. Desde a promulgação da atual Constituição vários grupos e setores da sociedade civil têm abordado este tema, grupos estes compostos por jornalistas, estudantes, estudiosos da comunicação social, entre outros. Dentro deste debate há a referência quanto ao direito à comunicação.

Desta maneira, o presente trabalho pretende analisar o referido projeto de lei, mas antes abordar-se-á a questão teórica do direito à comunicação e outros relacionados e, em seguida, far-se-á uma contextualização da realidade atual da comunicação e da conjuntura histórica que levou a esta configuração, além de apresentar exemplos de regulamentações do setor de comunicação em outros países.

Assim, o Capítulo 1 inicia com uma breve exposição sobre direitos fundamentais, sua conceituação e base teórica, assim como a presença na Constituição Federal de 1988. Após, serão tratados os temas da liberdade de expressão de direito à informação, suas compreensões além das liberdades individuais e garantias contra estatais para prosseguir-se ao debate acerca do direito à comunicação, sua difícil definição e debate teórico e sua compreensão conjunta aos conceitos anteriores.

Em sequência, tem-se o Capítulo 2 que pretende apresentar dados relativos a comunicação no Brasil. Estes referentes aos veículos de mídia e suas propriedades, visando demonstrar os oligopólios presentes no mercado de mídia nacional e a preservação de fontes de informação únicas nos meios de transmissão brasileiros. Segue-se, então, a uma retomada histórica dos processos políticos que culminaram no cenário atual da comunicação para que seja possível compreender as dinâmicas que atuam neste setor. Citar-se-á, então, algumas regulações da mídia ocorridas em outras nações.

Por fim, o Capítulo 3 tratará objetivamente do Projeto de Lei da Mídia Democrática, será explicado precisamente o que é um projeto de lei de iniciativa popular e como esta forma de iniciativa encontra-se prevista na Constituição Federal. Depois, serão analisados os dispositivos que compõem o referido projeto, de forma a relacionar seus objetos e fins com a devida efetivação do direito à comunicação do cidadão brasileiro e da promoção da pluralidade e inclusão social.

1 DIREITO À COMUNICAÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

1.1 Direitos Fundamentais

Inicialmente, demonstra-se necessário neste trabalho, ainda que brevemente, que se investigue as definições do termo "Direitos Fundamentais" – suas diferenciações com outras categorias e implicações na Constituição Federal e no ordenamento jurídico pátrio em geral – a fim de esclarecer as razões do enquadramento dos Direitos à Comunicação e à Informação nesta qualificação e sua importância na efetivação do Estado Democrático de Direito.

De primeiro plano, ao analisar as características inerentes aos chamados Direitos Fundamentais, tem-se sua definição como direito subjetivo. A doutrina traz consigo as mais variáveis explicações a respeito do que faz um direito ser subjetivo; aqui, limito-me a adotar a noção clássica de que o caráter subjetivo de um direito trata-se da relação de algo pertencente a alguém. Desta forma, pode-se chegar à conclusão de que os direitos fundamentais se referem a uma coisa ou um bem que pertence a uma pessoa ou à uma coletividade de pessoas.

Há, ainda, teóricos que consideram como sendo atributo intrínseco aos Direitos Fundamentais a sua prerrogativa de disposição, que, segundo João dos Passos Martins Neto, “entendida não no sentido estrito de poder alienar, mas no de possibilidade garantida ao dono de fazer uso do bem conforme a vontade sua ou daquele que, em certas situações (incapacidade, ausência etc.) age em seu nome, o representante” (2003, 12).

Ressalta-se, no entanto, que, apesar dos direitos fundamentais tratarem da proteção e garantia de uma situação subjetiva de um sujeito ou grupo de sujeitos, eles ainda apresentam certa dimensão objetiva. Isto se deve à progressão lógica da sua inserção no regramento constitucional, uma vez que servem como conjunto básico de princípios a guiar o conteúdo axiológico dos regramentos seguidos da Constituição em uma determinada sociedade. Assim, os efeitos jurídicos dos direitos fundamentais vão além e tem como função também, permear as relações jurídicas particulares e basear leis infraconstitucionais, por exemplo, caracterizando função autônoma objetiva.

Agora, analisemos o adjetivo sufixo ao direito que é o definidor dos Direitos Fundamentais. Do dicionário, buscamos duas definições da palavra fundamental: aquilo que pode ser usado como alicerce ou base, ou, o que não é dispensável. Foco na última definição, no sentido lógico e básico de que um direito fundamental é aquele que é indispensável. Num primeiro momento, o questionamento a vir em mente é o que faz um direito alçar tamanha importância. Martins Neto afirma que isso ocorre através da elevação daqueles à condição de direitos subjetivos dotados, a um só tempo, de uma situação normativa preferencial e de uma proteção maior que a normalmente conferida aos restantes direitos, com o que se lhes proporciona um relevo singular no sistema jurídico.

Robert Alexy (1999), por sua vez, ao distinguir os direitos fundamentais como parte dos direitos dos homens, afirma que uma das condições à caracterização dos direitos fundamentais “é que o interesse ou a carência seja tão fundamental que a necessidade de seu respeito, sua proteção ou seu fomento se deixe fundamentar pelo direito” (1999, p. 57). Após, segue a explicação: “Um interesse ou uma carência é, nesse sentido, fundamental quando sua violação ou não-satisfação significa ou a morte ou sofrimento grave ou toca no núcleo essencial da autonomia” (1999, p. 57). Atente-se, em especial, ao último fator explicitado pelo autor, qual seja, a autonomia.

Ademais, é unânime entre os doutrinadores e juristas que discorrem sobre o tema a necessidade de que os chamados direitos fundamentais se encontrem positivados num determinado ordenamento jurídico do Estado. Ou seja, não basta a existência no plano das ideias de um regramento moral comum ao ser humano que objetive preservar sua integridade, é preciso que tais regras sejam determinadas e devidamente transcritas no ordenamento fundador de um Estado. Assim, com esta positivação, o indivíduo teria condições de ter seus direitos mais básicos garantidos.

Observa-se a adoção do critério positivista na leitura do artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, acompanha e fundamenta a criação da ONU, aqui transcrito: "Toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciadas na presente Declaração". Conforme bem analisado por Alexy (1999), é exatamente o asseguramento dos direitos do homem que fundamenta o direito do homem ao direito positivo.

Nesta esteira, cabe neste momento que seja explicada a diferenciação entre direitos fundamentais e direitos do homem, ou direitos humanos.

Ressalta-se que a expressão direitos humanos, ou direitos do homem, aparece com força no campo internacional em razão da instituição da Organização das Nações Unidas imediatamente após a Segunda Guerra Mundial e também a seguida adoção, por parte dos Estados componentes e fundadores da ONU, da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Desta forma, tem-se que a diferenciação entre as expressões advém de critério diverso ao do que eles dizem respeito vez que ambos tratam de direitos indisponíveis e essenciais ao bem-estar e vida digna da pessoa humana. Assim, conforme analisa Lopes (2001, p. 41):

Direitos humanos são princípios que resumem a concepção de uma convivência digna, livre e igual de todos os seres humanos, válidos para todos os povos e em todos os tempos. Direitos fundamentais, ao contrário, são direitos jurídica e constitucionalmente garantidos e limitados espacial e temporariamente.

Percebe-se, portanto, que a diferença principal encontra-se justamente no critério positivista dos direitos fundamentais, anteriormente explicitado. Isto porque o conjunto de ideias que compõem os direitos humanos possui um sentido geral, amplo, presente como base em acordos e convenções internacionais, enquanto os direitos fundamentais visualizam-se mais restritivamente, uma vez que têm como premissa sua positivação no ordenamento jurídico de um Estado capaz de garanti-los.

Ainda que brevemente, cabe aqui a exposição e explicação da classificação doutrinária dos direitos fundamentais de acordo com a sua geração, ou seja, a partir da sua evolução histórica e do bem de que objetivamente tratam. Paulo Bonavides escreve em sua doutrina que a manifestação dos direitos fundamentais em gerações sucessivas:

traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo, o qual, segundo tudo faz prever, tem por bússola uma nova universalidade: a universalidade material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos, contida no jusnaturalismo do século XVIII (2010, p.563).

Primeiramente, os chamados direitos fundamentais de primeira geração, são aqueles que surgem dentro de um contexto do Estado absolutista monárquico clássico, são os direitos que objetivam a proteção da liberdade individual, por exemplo, o direito

à propriedade, direito à liberdade de expressão, liberdade política, liberdade de religiosa, entre outros.

Em sequência, visualizam-se os direitos de segunda geração, encontram-se nesta separação os chamados direitos sociais; advém de uma conjuntura de industrialização e êxodo rural em que se objetiva a proteção e garantia das condições mínimas de vida ao cidadão, assim, são estes os direitos à saúde, educação, alimentação.

Após, os direitos fundamentais de terceira geração, são aqueles que tratam de questões e bens coletivos, não delimitados a um sujeito, exemplifico aqui o direito ao meio ambiente, direito à autodeterminação de grupos e povos. Sua origem vem da organização mundial do pós Segunda Guerra, a partir do entendimento do coletivismo e do gênero humano comum e geral.

Além desses aqui explicados, alguns teóricos e doutrinadores consideram a existência de direitos fundamentais de quarta e até quinta gerações. Os de quarta geração, com relativo reconhecimento doutrinário, são aqueles referentes aos estudos de genética e transgênese, provenientes dos avanços científicos em pesquisas nesta área nas últimas décadas e contemplam questões éticas de manipulação genética. Por sua vez, os de quinta geração não possuem unanimidade entre os teóricos tanto no quesito da sua existência quanto sobre o objeto de proteção de tais direitos, portanto, limito apenas a cita-los visto já existir literatura versando sobre os mesmo.

Assim, passo a analisar os direitos fundamentais no ordenamento jurídico pátrio, aqueles sedimentados e garantidos em nossa Constituição Federal e também as suas consequentes ramificações na legislação infraconstitucional. Porém, não faria sentido despender páginas deste trabalho acadêmico apontando em todos os cantos da Constituição onde estão os direitos fundamentais, logo, far-se-á apenas apontamentos com destaques próprios.

Em primeiro plano, logo no Título II da Constituição Federal, tem-se uma extensa lista de direitos e deveres individuais e coletivos, o artigo 5º traz 78 incisos que tratam de direitos e garantias individuais e suas inviolabilidade, por exemplo, direito à livre expressão dado pelo inciso IX e direito ao livre acesso de informação no inciso XIV, protegendo inclusive de abusos cometidos pelo Estado. No artigo 6º, visualiza-se os direitos fundamentais sociais como direito à saúde, educação, entre outros. No

entanto, cabe agora, além deste breve apontamento, destacar alguns aspectos do que fora apontado.

Observa-se das expressões "nos termos seguintes" do artigo 5º e "na forma desta Constituição" do artigo 6º o que se denomina cláusula de reserva. Isto significa que o legislador, ao acomodar e enumerar os diversos direitos fundamentais no texto constitucional, os estabelece propriamente como tais, assim os *sacramentando*, nas prescrições daquela Constituição. Esta reserva legal, no entanto, não significa a exaustão dos direitos fundamentais ao que ali está disposto, mas estabelece preceitos gerais que aceitam especificações a serem posteriormente desmembrados e particularizados, seja na própria Constituição ou em legislação infraconstitucional.

Sobre este aspecto dos direitos fundamentais sociais, João dos Passos Martins Neto (2003, p.50) analisa que:

(...) justamente enquanto não circunscreve os *direitos sociais* a um enunciado genérico, admitindo especificações, a Constituição também antecipa que não pretende ser meramente *programática*, ou indicativa de fins gerais da ordem política ao legislador ordinário, de modo a fundamentar pouco mais que *direitos de prestação normativa*. Antes, abre espaço a atribuições imediatas de bens jurídicos em sentido material, tais como créditos em dinheiros ou serviços públicos regular, ainda que nos limites depois ajustados. Com isso, ela desautoriza, *a priori*, as concepções de teor minimalista.

Por sua vez, os direitos fundamentais de primeira geração, de tradição liberal contra monárquica e absolutista, mesmo tendo sido colocados sob a cláusula de reserva referida no artigo 5º, ainda tiverem suas diversas espécies dispostos em seguida, nos seus 78 incisos, destacando-se que, "a relação não é exaustiva em função da regra de abertura aos direitos fundamentais implícitos ou internacionais (CRFB-88, art. 5º, § 2º)", no entanto, prosseguindo a lógica, "é indiscutível que houve aí, na zona especialmente dedicada às regulações *jusfundamentais*, uma concentração quase total da matéria." (2003, p. 171)

Desta forma, no que concerne ao objeto de estudo deste trabalho, qual seja a análise do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática e a relação com o

direito à comunicação, passo à análise específica do último à luz do que fora explicado neste subtópico.

1.2 Liberdade de Expressão

Conforme explicitado de forma breve anteriormente, a liberdade de expressão, consagrada em nossa Constituição Federal em certos dispositivos, é considerada pela melhor doutrina constitucional como um direito fundamental de primeira geração. Assim são chamados pois sua consagração na cultura jurídica romano-germânica deu-se cronologicamente antes dos que hoje, apesar de terem aparição recente nos tomos de direito constitucional, já figuram no texto legal máximo com o status de direito fundamental.

Ressalta-se, porém, que a mera aferição destes direitos como tais não significa dizer que eles surgem a partir do nada, como se nunca tivessem existido ou não pudesse haver compreensão sobre eles; nem nascem da conjuntura iluminada de uma determinada sociedade ou ser humano que sagra-se “inventor” dos direitos referidos. A evolução histórica do pensamento humano, da cultura jurídica como conhecemos, e, assim, os direitos aqui em questão, desenvolve-se a partir de infindáveis fatores e paradigmas ao longo da história conhecida que não são possíveis de serem analisados neste trabalho acadêmico, visto que o tomara por inteiro.

Essencial, portanto, que destaque-se somente alguns pontos notáveis e essenciais na história dos direitos fundamentais de primeira geração para que se compreenda a liberdade de expressão num contexto completo, envolvendo todo a sua classe de direitos.

O primeiro documento que celebra os direitos de liberdade individuais como fundamentais e universais assim como os conhecemos hoje foi a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* – em português, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – em 1789, fruto da Revolução Francesa. Em uma conjuntura social que culminou na Revolução Francesa, antimonárquica, anticlerical e regida pela burguesia, estes direitos são dedicados ao mesmo tempo à todos os seres humanos e cidadãos em legítima Assembleia Nacional e, destaca-se, de forma oponível e exigível do Estado.

Os termos iniciais da referida Declaração:

Os representantes do povo francês, constituídos em Assembleia Nacional, considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolvem declarar, em uma Declaração solene, os direitos naturais, **inalienáveis** e sagrados do homem, a fim de que esta Declaração, constantemente presente em todos os Membros do corpo social, lhes lembre sem cessar seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do poder legislativo, e aqueles do poder executivo, possam ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reclamações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e **incontestáveis**, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade de todos. (grifo nosso).¹

Observa-se então que estes direitos referem-se principalmente ao indivíduo, o cidadão considerado individualmente, dotado de vontades e liberdades dignas de proteção absoluta e oponíveis contra abusos do próprio Estado.

Bonavides traduz acertadamente o caráter compositor destes direitos:

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.(...) fazem também ressaltar na ordem dos valores políticos a nítida separação entre Sociedade e o Estado (2010, p.564).

Desta forma, é possível visualizar a cunhagem da liberdade de expressão como direito fundamental abrangido e garantido em uma Constituição.

Assim, passa-se à análise dos termos que compõem a “liberdade de expressão” a fim de que se mantenham definições claras e precisas que estejam de acordo com as teorias jurídicas abarcadas em nossa doutrina e jurisdição próprias.

¹ “Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.” Tradução nossa.

A liberdade de um indivíduo, em sentido jurídico amplo, consiste na possibilidade deste cidadão em exercer sua vontade de forma plena, sem exceções ou restrições definidas por lei; desta definição, é possível influir que tudo aquilo que não é proibido pela lei é, então, permitido. Desta maneira, conforme ensina Martins Neto, “a liberdade, assim entendida, é deduzida negativamente. Há liberdade aonde não houver obrigação de conduta” (2008, p. 67).

No texto de nossa Constituição Federal, encontra-se definida no inciso II do artigo 5º: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Ou, da interpretação dada por Martins Neto: “qualquer ação ou omissão é permitida, a menos que esteja proibida por lei” (2008, p. 34). Imperioso destacar que, tendo em vista o caráter de fundamentabilidade – compreendido aqui na forma do tópico anterior – de algumas liberdades, estas foram sagradas como direitos irrevogáveis e imunes a alterações pelo legislador infraconstitucional.

Em concisa descrição, Martins Neto (2008, p.28) conceitua a liberdade de expressão:

A liberdade de expressão figura entre as liberdades constitucionais mais comumente asseguradas e consiste, basicamente, no direito de comunicar-se, ou de participar de relações comunicativas, quer como portador da mensagem (orador, escritor, expositor), quer como destinatário (ouvinte, leitor, espectador). Seus titulares são indivíduos e instituições, especialmente a imprensa. Em linha de princípio, ela compreende a comunicação em torno de informações, opiniões, sentimentos e propostas, entre outros. Realiza-se através da linguagem oral e escrita, de gestos simbólicos e imagens. Admite os mais variados temas, política, moral, história, ciência, etc.

No entanto, conforme destaca o próprio doutrinador, este trata-se de um “conceito de mera aproximação”, assim, cabe a este autor lapidá-lo de forma que seja possível compreendê-lo em consonância com os próximos conceitos de diferentes direitos a serem apresentados.

Em sequência, analisamos que, assim como qualquer liberdade individual elevada ao grau constitucional de proteção não é absoluta e imune à limitações, a liberdade de expressão também não visa a permissão de todo e qualquer ato comunicativo. De primeiro plano destacam-se as limitações óbvias, como os tipos penais de calúnia, injúria e difamação.

Tomemos o crime de calúnia para exemplificar limite a ato comunicativo imposto pelo legislador. Dispõe o artigo 138 do Código Penal Brasileiro: “Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime”. Desta forma, imaginando situação hipotética, se uma pessoa submetida ao regime jurídico brasileiro afirma através de qualquer ato comunicativo (seja ele escrito, oral, gesticulado, etc.) que outro cidadão praticou um homicídio, sabendo de sua falsidade, estaria cometendo ação imputado como crime.

Visualiza-se, então, duas questões a serem destacadas. A primeira é que, mesmo a norma constitucional brasileira aduzindo que, nos termos do inciso IV do artigo 5º, “é livre a manifestação do pensamento”, este pensamento manifesto não pode gerar um dano a outrem, no caso da calúnia acima descrito, um dano à honra, visto que, em nossa sociedade, um cidadão que haja cometido um homicídio não é visto com bons olhos. Portanto, tem-se bem claro o caráter não absoluto da liberdade de se expressar na medida em que a nossa Constituição preza também pela proteção de tantos outros direitos e liberdades que correm risco de violação. Desta forma, garante-se a proteção de certos direitos do uso indevido e/ou abuso de outros.

A segunda, derivação lógica da primeira, é a possibilidade de limitação infraconstitucional a atos comunicativos. A nossa Constituição Federal expõe em termos gerais a liberdade de se expressar, porém, também elege alguns limites possíveis de serem impostos, como podemos auferir do § 1º do seu artigo 220: “Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”. Por sua vez, o referido inciso X do artigo 5º, aduz a inviolabilidade da honra, assim, um veículo informativo não pode fazer uso da sua permissão constitucional de prestar informação sem embaraço para lançar alguma inverdade que possa ferir a honra de alguém, sob pena de imputar-se em algum dos tipos penais anteriormente citados.

Da mesma forma, a Constituição admite que o legislador promulgue lei que obrigue que o consumidor seja advertido do conteúdo e possível nocividade em anúncio comercial de certos produtos. Conforme o § 4º do artigo 220: “A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias **estará sujeita a restrições legais** (...), e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios

decorrentes de seu uso” (grifo nosso). Observa-se, portanto, que a nossa Constituição Federal traz consigo algumas limitações já descritas, porém, este leque restritivo não se exaure em si mesmo.

Existem inúmeros casos complexos, atos comunicativos na zona cinzenta daquilo que pode ou não sofrer limitação, assim, devido à dificuldade do tema e infinidade de casos e possibilidades, aponta-se de forma direta o fator determinante manifestado por Martins Neto (2008, p.48) como diferenciador dos atos comunicativos que recebem proteção da liberdade de expressão daqueles que não merecem tal satisfação:

A ausência ou a presença de valor expressivo é o que basicamente separa as comunicações cuja repressão legal é de aceitação tranquila daquelas cuja repressão legal, por ser ao menos *prima facie* inadmissível, não só gera controvérsia como justifica inconformidade. Assim, ter valor expressivos é o requisito básico das comunicações dignas de proteção. Seria ilógico admitir imunidade a um ato comunicativo ao qual nenhuma das razões que fundamentam a liberdade de expressão seja aplicável. Determinar, portanto, se um ato comunicativo tem ou não valor expressivo é fundamental no exame da plausibilidade das restrições legais impostas à liberdade de expressão, tanto no âmbito da política legislativa quanto das decisões judiciais.

Crível, portanto, a possibilidade de restrições aplicáveis ao exercício de atos comunicativos, sejam eles em plano individual ou praticados por grandes veículos midiáticos, a fim de que se evite o uso indevido da liberdade de expressão em detrimento de outros direitos garantidos constitucionalmente. Assim, a liberdade de expressão apresenta-se essencial ao Estado Democrático de Direito.

Destarte, cumpre destacar o papel da liberdade de expressão como conceito basilar de uma sociedade democrática. Assim, leva-se em consideração a democracia como modo de governo popular, onde o povo exerce soberania, segundo nossa Constituição Federal, no parágrafo único do artigo 1º, “**Todo poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (grifo nosso). Desta forma, a liberdade de expressão assume ser essência da democracia assim entendida na medida em que sua efetivação permite, por exemplo, no campo político, que um cidadão ou um veículo de mídia critique ações do governo, ou, numa aplicação mais direta, que qualquer pessoa possa participar de um processo deliberativo por meio de intervenções em audiências públicas.

Observa-se, portanto, que a liberdade de expressão compreendida no âmbito do estado constitucional atua de forma vital na construção democrática da sociedade. Assim, conforme Martins Neto: “a liberdade de expressão é um autêntico direito contra-majoritário; é uma prerrogativa de cada cidadão que, integrada à declaração de direitos fundamentais, é oponível às majorias parlamentares temporárias” (2008, p.52). Desta maneira, segue o autor, “(...) as minorias têm o direito de expressar sua discordância e de mostrar a superioridade de seus argumentos e projetos políticos” (idem). Logo, o modelo democrático foge do conceito absolutista, em que a democracia não passaria de uma ditadura da maioria, e aproxima-se de um patamar participativo e inclusivo

Desta maneira, destaco ponto crucial no debate do objeto deste trabalho acadêmico, as condições reais de efetivação da liberdade de expressão como condição de autonomia dentro de um governo democrático. Martins Neto (2008, p. 50) questiona o fator da desigualdade de forças no trânsito de ideias no seguinte trecho:

Segundo Owen Fiss, ‘os ricos podem, por exemplo, dominar o espaço de propaganda de tal modo na mídia e em outros domínios públicos que o público irá, na verdade, ouvir apenas as suas mensagens; em consequência, a voz dos menos abastados pode simplesmente ser abafada’. Além disso, os meios de comunicação de massa estão, eles próprios, sob o controle de poucos. Jornais e revistas demandam alto custo de implantação e manutenção, e as ondas de rádio e televisão têm disponibilidade limitada. Aqueles que dispõem de tais vias de difusão têm um maior poder de influência política. Entretanto, é óbvio que semelhantes objeções não são aptas a justificar a supressão de liberdade de expressão, ao menos enquanto se permanece no marco da democracia.

Imprescindível, portanto, que se questione o papel que o poder econômico age na esfera da comunicação, além de observar as conjunturas políticas e legislativas que levaram à constituição da realidade da mídia que temos hoje, para que, assim, seja possível analisar os discursos abarcados na prestação de informação nos canais de mídia.

Compreende-se, então, a liberdade de expressão como princípio basilar da democracia no sentido de atuação como um direito oponível à uma maioria, rejeitando qualquer forma de censura não razoável ou que vá contra princípios constitucionais; porém, deve-se atentar que essa garantia por si só não conduz à expressão livre em iguais condições de todos os cidadãos, muito menos garante que um discurso ou informação seja ouvido por todos.

Assim, passa-se à análise de outros conceitos que, entendidos na sua complementaridade mútua, são fundamentais ao objetivo da Lei de Mídia Democrática.

1.3 – Direito à Informação e Acesso à Informação

Inicialmente, o primeiro dispositivo da nossa Constituição Federal a tratar do acesso à informação é o inciso XIV do artigo 5º, nos seguintes termos: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Denota-se, portanto, um preceito genérico, não se referindo à nenhuma informação em especial, fazendo ao final apenas um destaque à necessidade de sigilo de fonte em certos casos. Assim, cabe neste momento a exposição do direito à informação em vários âmbitos, conforme trata os dispositivos legais brasileiros e a doutrina relativa ao tema.

De início, verifica-se na literatura sobre direito à informação o seu marco como uma garantia ao livre acesso de informações concentradas pelo Estado. Desta maneira, apresenta-se como um direito de caráter individual, que tem como objetivo, em primeiro plano, promover o acesso do cidadão a dados e informações relativas a si próprio que estejam, por sua natureza, situados em âmbito estatal. Assim, é garantido ao indivíduo, por exemplo, o acesso a dados dos registros civis ou, ainda, informações em bancos de dado considerados de função pública, como os cadastros de proteção ao crédito

Nesse sentido, a Constituição Federal traz o que cotidianamente é apresentado como um remédio constitucional contra eventual abuso de algum ente estatal que atente contra o livre acesso à informação, o habeas data. Assim, como uma ação constitucional, é um instrumento jurídico legal capaz de obrigar um agente do Estado a fornecer informação retidas injustificadamente. Nos termos do inciso LXXII do artigo 5º da Constituição federal: “conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”. Desta forma, visualiza-se o direito à informação num sentido estrito de garantia individual ao acesso de informações submetidos ao controle estatal.

Ainda considerando o cunho individual do direito à informação concentrada na esfera do Estado, vê-se seu objetivo, em segundo plano, de promover ao cidadão o acesso às informações decorrentes da atividade estatal, a arrecadação e o gastos do Estado. Assim, um cidadão pode, por exemplo, ter acesso aos custos de uma obra municipal ou, ainda, verificar as folhas de pagamento de um departamento da administração pública. Conforme o texto da Constituição Federal, no inciso XXXIII do artigo 5º: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei (...)”; agora, o § 2º do artigo 216: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. Percebe-se, dessa forma, uma dimensão democratizante uma vez que acaba por promover um controle externo da atividade do Estado praticado através de participação direta dos membros da sociedade, seja um indivíduo interessado na devida condução dos recursos públicos ou até organizações civis com fins fiscalizatórios.

Na legislação brasileira, existe a recente Lei nº 12.527 de 2011, conhecida notoriamente como a Lei de Acesso à Informação, que dispõe a respeito dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos administrativos dos entes federativos para garantir o acesso à informação que se referem os artigos constitucionais acima transcritos. A recente evolução dos meios tecnológicos de comunicação facilitou de forma inédita o acesso à informação acerca das ações dos agentes e órgãos públicos. A referida lei prevê, por exemplo, a obrigatoriedade das entidades públicas em disponibilizar, independentemente de prévio requerimento, informações de interesse coletivo que sejam produzidas no seu âmbito em sítio eletrônico oficial, de forma destacada e de fácil compressão, de forma a facilitar a inclusão dos membros da sociedade na participação do governo, fortalecendo a democracia.

Desta forma, observou-se o direito à informação no seu caráter pessoal, referente a uma liberdade civil do indivíduo. No entanto, destaco a necessidade de uma observação além da apresentada, visualizando um viés coletivo do direito à informação. Neste sentido, discorre Marco Aurélio Cepik (2000, p. 46):

Embora se trate em princípio de uma liberdade ‘negativa’ e de um direito essencialmente individual e civil, se considerarmos a distinção entre direitos de cidadania e direitos que possibilitam a participação na

cidadania, a caracterização do direito à informação como um direito estritamente individual e civil (...) começa a ficar nebulosa. Basicamente, porque o conhecimento sobre o estado e a esfera pública também é uma condição para que os indivíduos e os grupos se posicionem em igualdade de condições na disputa pelos recursos escassos, desde meios políticos para influenciar na constituição do governo até o acesso à serviços sociais e parcelas da riqueza nacional.

Assim, visualiza-se o direito à informação também como um meio de efetivação de uma democracia participativa, no sentido de que, ao promover a igualdade de condições de acesso à informação à todos os membros de uma sociedade, estes indivíduos e grupos de cidadãos terão melhores meios de disputa no cenário de político local e nacional, estando em patamar de equidade no debate institucional dentro da construção coletiva do governo.

Neste sentido, o direito à informação afasta-se da sua compreensão liberal, como uma liberdade individual, um direito de prestação negativa e de abstenção estatal, ou seja, um direito de liberdade civil; aproxima-se, então, a características familiares aos direitos sociais – na divisão cronológica, direitos fundamentais de segunda geração –, na medida em que toma-se como exigível uma prestação do Estado em promover o acesso à informações de forma universal, à todos os componentes do corpo social irrestritamente e em condições de isonomia. Destarte, “a efetiva socialização de informações é uma precondição para a incorporação plena dos indivíduos e sujeitos coletivos ao processo decisório, de forma organizada e qualificada” (CEPIK, 2000, p. 48).

Neste contexto, é possível enxergar uma face coletiva do direito à informação uma vez que, mesmo o seu âmago sendo a prerrogativa de apenas um indivíduo, sua aplicação real em sociedade como requisito à cidadania revela a sua percepção transindividual. Assim, atribuindo-o como parte dos direitos difusos de forma genérica, entende-se que “são importantes justamente porque contribuem para gerar uma capacidade de contraposição efetiva e eficaz à lógica das grandes organizações estatais e empresariais”. Consequentemente, segundo Cepik, “sua conquista e fruição (...) pode ajudar a qualificar a relação entre sujeitos autônomos numa esfera pública reconstruída” (2000, p.49). Neste cerne, afirma o autor que, “devido à centralidade dos processos sociais associados com a sua emergência, formam uma dimensão historicamente nova de cidadania, que agora começa a adquirir lugar no sistema jurídico” (idem).

Deste modo, a questão perpassa também pelas questões materiais envolvidas no acesso à informação pensada num contexto de uma sociedade constituída por classes mais ou menos favorecidas economicamente, em que as desigualdades sociais e concentração de renda permitem um desequilíbrio no fluxo informacional. Assim, é de suma importância que uma sociedade que visa a efetiva participação de todas as camadas sociais de maneira paritária e em condições de luta pelos seus interesses na constituição de um governo democrático seja capaz de fornecer meios que possibilitem o acesso à informação àquela parcela da população em desvantagem.

Destaca-se, por fim, poucos e precisos pontos relevantes ao direito de informação e acesso à informação à luz teórica da análise crítica da sociedade. Da teoria comunicativa de Habermas, tem-se a problemática da concepção dos meios dinheiro e poder administrativo como subsistemas influentes no agir comunicativo de atores comunicativos na sociedade, assim, reproduz-se os moldes do capitalismo ocidental. Neste sentido, explica Habermas (2003, 109):

Meios como o dinheiro e o poder extraem de vinculações cuja motivação é empírica: codificam um trato ‘racional com respeito a fins’ com massas de valor susceptíveis de cálculo e possibilitam o exercício de uma influência estratégica generalizada sobre as decisões dos outros participantes na interação em um movimento de ilusão e rodeio dos processos de formação linguística do consenso. (...) não só simplificam a comunicação linguística, mas a substitui por uma generalização simbólica de prejuízos e ressarcimentos (...).

Extraí-se, portanto, importante constatação no debate do acesso à informação. Abre-se a discussão a respeito da função alienadora que pode exercer essa informação a qual se tem acesso; assim, considerando o direito à informação conforme anteriormente analisado, no seu aspecto coletivo e promotor da participação popular no governo, é vital que seja feita uma análise crítica do conteúdo da informação a que o cidadão tem acesso.

De forma conclusiva, portanto, considera-se o direito à informação, para o objetivo deste trabalho acadêmico, além da liberdade civil de ter acesso à informação de caráter público, como um direito coletivo e difuso de ter condições igualitárias nos processos informacionais da sociedade; atentando-se, no entanto, aos discursos dissolvidos nestas informações, seja de influência econômica e/ou de manutenção do poder.

Assim, em sequência, à apresentação de último conceito importante relativo ao objeto deste estudo.

1.4 Direito à Comunicação

O direito à comunicação apresenta-se atualmente como um conceito de difícil precisão no seu debate teórico. No cenário internacional, nos acordos internacionais nos quais o Brasil é país signatário pouco se conceitua especificamente como direito à comunicação, sendo que seus textos legais restringem-se em repetir as garantias à liberdade de expressão e ao acesso à informação. A definição do direito à comunicação perpassa por diversas questões teóricas, tanto no âmbito jurídico no debate da sua acepção como direito humano quanto no campo político social na sua atribuição como fomentador da democracia. Assim, dada a imprecisão conceitual do direito à comunicação e o grande debate acerca da sua definição jurídico-teórica, trata-se de fazer alguns apontamentos de forma a esclarecer a discussão e tornar possível uma tomada de posição conceitual para os fins deste trabalho acadêmico.

Inicialmente, sobre a comunicação em si, sua função social e papel que toma na conjuntura contemporânea de comunicação em massa. A comunicação entre os seres humanos é fator aglutinador da sua convivência em conjunto como grupos aglomerados de indivíduos da mesma espécie capazes de, através de signos compreendidos entre si, transmitir ideias, sejam elas de ações ou de transmissão de informações condensadas. Desta forma, por meio de atos comunicativos – orais, escritos, gesticulais ou qualquer outra forma concebível de representar uma mensagem a ser transmitida – uma pessoa pode afirmar a outra sua opinião a respeito de algo, ou, transmitir a outra os ensinamentos e o arcabouço histórico da evolução humana. Assim, a comunicação tem como condição fundamental a possibilidade de interação entre sujeitos e a necessidade de que se promova o intercâmbio de informações para a construção de um aglomerado social.

Desta forma, a comunicação é basilar ao debate da construção de uma sociedade livre, aberta e democrática. A interação de um ou mais sujeitos com uma ou mais coletividades dentro de uma sociedade marca o início de um diálogo com fins de promover a dialética e a construção coletiva em contraposição a um modelo comunicativo vertical de dominação e caracterizado pela imposição de informações ao invés de trocas mútuas. Destarte, a comunicação verdadeira deve ser encarada como

uma troca de informações em patamares igualitários, de forma crítica e de diálogo aberto e inclusivo. Paulo Freire, brasileiro e renomado teórico da educação, afirma que “a comunicação (...) implica numa reciprocidade que não pode ser rompida. Por isto, não é possível compreender o pensamento fora de sua dupla função: cognoscitiva e comunicativa” (2002, p. 66).

Isto posto, destaca-se a função social de uma comunicação nos termos descritos, livre, igualitária, crítica e inclusiva. Paulo Freire (2002), ao falar sobre a educação como forma de livrar o ser humano de qualquer forma de opressão, seja ela de ordem econômica, social, cultural, política ou ideológica, destaca a função da comunicação neste cerne. A comunicação assume, então, uma forma radicalizada no sentido de que, alimentada pela dialética – sempre através de um diálogo composto – e pela crítica social, assume uma função libertadora, livrando os indivíduos das amarras conjunturais que o aprisionam e, assim, promovendo sua autonomia na construção de uma realidade social plural e democrática. Nesse escopo, a contrapartida seria uma comunicação unilateral e verticalizada que não permite ao sujeito a participação na dinâmica comunicativa, atribuindo-o apenas a condição de consumidor de bens do estado de bem estar social, e não como agente transformador da realidade coletiva.

Isto posto, atenta-se agora a concepção da comunicação dentro da contemporaneidade, de uma sociedade ocidental capitalista de tradição burguesa industrial. De início, numa breve recapitulação histórica, destaca-se nas doutrinas do fim do século XVIII a afirmação da livre atividade de imprensa, baseada na liberdade de expressão, e do livre acesso de informações da esfera pública como garantias contra a tirania e da valorização da liberdade e propriedade privada. Assim, na subsequente estruturação da hegemonia burguesa industrial, reserva-se a participação nos meios de comunicação àqueles que detém propriedade, resumindo a livre atividade de imprensa a mera expressão dos interesses da burguesia, afogando o diálogo e a via dupla da comunicação.

Desta maneira, com o surgimento das teorias críticas, principalmente socialistas, no fim do século XIX, apontam-se as contradições da sociedade burguesa, sejam elas sociais, econômicas ou políticas. Conforme Habermas (2003, p. 152):

“(...) à medida que as camadas não-burguesas penetram na esfera pública política e se apossam de suas instituições, à medida que participam da imprensa, dos partidos e do parlamento, a arma da

publicidade, forjada pela burguesia, volta-se contra a própria burguesia”.

Nesta esteira, ao longo do século XX, avança o debate acerca do real acesso a todos os cidadãos aos meios de comunicação e da liberdade de imprensa além do seu âmbito garantista. Em sequência, tem-se o advento de uma comunicação de massas, com uma evolução técnica que torna o alcance dos meios de comunicação muito maior, e, assim, torna a disseminação de informações muito mais fácil e ampla. O debate, então, gira em torno da massificação de conteúdos culturais e políticos. Desta maneira, inserido num contexto social capitalista pautado pelo consumo de bens, os conteúdos disseminados restringem-se à reprodução do modelo social vigente, tornando o cidadão em um mero consumidor de informação e cultura, sem possibilidade de intervenção, assume, portanto, uma posição de passividade não-constructiva. Este cidadão recebe a informação de forma unilateral, sem críticas, internalizando um modelo cultural com valores éticos próprios à sociedade capitalista do pós-guerra. “Enfim, o Estado garantia as liberdades e a sociedade comercializava, enterrando o debate político e os últimos resquícios de uma esfera pública burguesa ou mesmo socialista” (GOMES, 2007, p.34).

Assim, no âmago da disputa da hegemonia pelos blocos capitalistas e socialistas na segunda metade do século XX, abre-se também a discussão sobre os efeitos deste modelo comunicativo vertical e impositivo. Considerando as desigualdades materiais constantemente reproduzidas, indaga-se a respeito do potencial emancipador de uma comunicação de fato igualitária e democrática, aberta ao diálogo, possibilitando o fluxo de informações de maneira horizontal. Desta forma, assumiria a comunicação, conforme concebida por Freire, um caráter revolucionário no sentido de expor opressões através da crítica para que o sujeito se emancipe do papel de receptáculo reprodutor de informações pré-definidas e passe ao papel de comunicador ativo e transformador da realidade concreta.

Seguindo, dentro de uma conjuntura política neoliberal sequencial ao fim da Guerra Fria, há o desenvolvimento de uma visão de interatividade global a partir das novas tecnologias de informação e comunicação. Como principal motor a esta globalização informacional tem-se o papel da internet. O advento da internet e sua utilização na esfera pessoal tornou o acesso à informação muito mais prático e rápido, com espaços de fácil disponibilidade para obtenção e veiculação de informações, criando, por conseguinte, toda uma complexa mídia social em seu interior. Desta forma,

por exemplo, o indivíduo pode tomar conhecimento de um fato através de um jornal em versão digital (participando do ato comunicativo como receptor) e, ao mesmo tempo, exprimir suas opiniões e ideias a respeito deste fato em um blog próprio (agora situando-se no outro polo do ato comunicativo). No entanto, é difícil a avaliação do papel da internet no fluxo informacional contemporâneo, uma vez que, havendo um acesso à informação e meios práticos de expressão de opinião como nunca antes, ainda é um desafio o seu direcionamento à uma dialética construtiva.

Deste modo, cumpre destacar a seguinte conclusão:

Todas essas dinâmicas – teorias da comunicação, cenários geopolíticos, culturais, modelos de desenvolvimento econômico, crises epistemológicas e ideológicas – aconteceram meio que correlacionadas. É complicado e estéril, por vezes, realizar uma segmentação cronológica, fechada, sem oxigênio. Os fenômenos sociais não estão encaixotados, não se desenvolvem isoladamente, e determinam implicações entre si, não acontecem de forma unívoca, linear, nem ao mesmo tempo em todos os lugares. O mais relevante é ir percebendo o emaranhado de fios que se entrecruzam, reforçando a postura de não silenciar as memórias teóricas (GOMES, 2007, P. 47).

A comunicação, então, no seu sentido ideal, apresenta-se como um fator primordial de uma sociedade democrática, pois, através da promoção do diálogo entre indivíduos e coletivos de forma horizontal e em igualdade de condições materiais, o cidadão toma as rédeas do desenvolvimento social, assim, pautado sobre a crítica estrutural do sistema, é possível a transformação objetiva da realidade, de forma a superação das opressões sistemáticas.

O direito à comunicação, neste sentido, enquadra-se na esfera dos direitos humanos básicos, na medida em que sua eficácia plena é expressão da autonomia de um indivíduo, ou coletivo, ou povo. Isto posto, considerando-se o debate político pela concepção do direito à comunicação como direito humano fundamental e sua possível positivação na ordem jurídica, tem-se um conceito de direito à comunicação apropriado ao objeto deste trabalho.

O direito a comunicação, portanto, deve ser compreendido em conjunto com os conceitos apresentados de liberdade de expressão e direito à informação. Isto porque a liberdade de expressão como uma liberdade individual e garantia de não-censura, por si só, não promove a devida oportunidade de todos os cidadãos de se expressar de forma igualitária; o direito à informação, por sua vez, mesmo que garanta o acesso à

informação de teor público, também não preceitua a uma igualdade de condições materiais para que o cidadão tenha acesso a informações. Da mesma forma, ainda que as recentes evoluções nas tecnologias de informação e comunicação tenha facilitado o acesso à informação e a possibilidade de expressão própria, há que se considerar os discursos que permeiam tais informações acessíveis e reproduzíveis e a sua função na ordem social.

O direito à comunicação é, deste modo, peremptório à autonomia humana, uma vez que, por meio das garantias de liberdade de expressão e direito à informação, os cidadãos podem alcançar um patamar de igualdade no fluxo informacional e, desta maneira, são capazes de superar a passividade por meio do diálogo horizontal e ostentar o caráter de agentes transformadores da realidade.

2. A REALIDADE DA COMUNICAÇÃO NO BRASIL: DADOS, HISTÓRIA E PERSPECTIVA COMPARADA

2.1 Dados das redes de comunicação nacionais

De primeiro plano, serão apresentados neste capítulo alguns dados da mídia brasileira. Estes são referentes às redes de emissoras, sobre as grandes distribuidoras de conteúdo nacionais e suas filiadas transmissoras regionais, o alcance nacional e as propriedades destes grupos de mídia. Em sequência, será exposto cronologicamente os processos políticos que culminaram na atual conjectura da mídia brasileira, seus principais atores e seus métodos legais, bem como o seu alinhamento ao plano global das empresas de comunicação. Por último, será exibido alguns exemplos de legislações estrangeiras relativas à comunicação, as intervenções e obrigações que apresentam para, enfim, passar-se ao capítulo de análise do Projeto de Lei da Mídia Democrática.

A fonte principal da qual os dados a seguir apresentados foram retirados é o Projeto Donos da Mídia. O referido projeto reúne numa mesma base de dados informações de diversas pesquisas realizadas ao longo dos anos no campo da comunicação brasileira, além de condensar as informações dos órgãos oficiais do governo, tanto relativas à população quanto as concessionárias de serviços comunicativos. O mapa geral dos grupos de empresa de mídia e emissoras de conteúdo assim como suas informações detalhadas encontram-se no sítio eletrônico do projeto, de acesso prático e fácil interação. A metodologia empregada para a disposição destes dados também encontra-se no mesmo sítio eletrônico e consiste, resumidamente, no cruzamento de dados provenientes de diversas fontes, dentre as quais inserem-se os organismos estatais – do IBGE, das agências reguladoras, dos órgãos eleitorais –, tal como informações disponibilizadas pelas próprias empresas que compõem os grupos de mídia e também das associações nacionais destes setores da comunicação, como, por exemplo, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, para que fosse possível chegar a referenciais comuns apresentáveis ao público para que a sociedade tenha conhecimento dos grupos de mídia que operam diariamente na realidade social na transmissão de informação e construção da identidade cultural brasileira.

Também tem-se como fonte a pesquisa divulgada em matéria da revista Carta Capital no ano de 2002 intitulada “Quem são os donos”. Tal pesquisa é fruto de estudo

do Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação que efetuou um mapeamento das redes de emissoras nacionais de televisão e as sucessivas ramificações regionais nas empresas afiliadas. Ressalta-se que este estudo foi basilar na constituição das informações disponibilizadas pela equipe do projeto Donos da Mídia, pois foi a partir dele que possibilitou-se o acompanhamento da conjuntura da mídia nacional e a sua composição hegemônica, sendo que as informações atualmente visualizadas tratam-se da atualização dos dados anteriormente condensados.

Os dados relativos ao sistema de mídia trazem ainda informações que concernem aos proprietários das emissoras e suas relações no cenário político nacional. Também é possível denotar o longo alcance das informações transmitidas por estas empresas, que vão muito além do estado sede da produtora e transmissora de conteúdo. Visualizar-se-á, ainda, o espectro econômico dos meios de comunicação, as fatias de mercado que contemplam as maiores redes e a abrangência das receitas publicitárias envolvidas, fator de relevante importância na manutenção do poderio midiático. A abordagem se dará de uma perspectiva nacional, exibindo-se os principais grupos de empresas emissoras, para prosseguir às correlações destes com os veículos e afiliadas regionais, especificamente no estado de Santa Catarina.

Inicialmente, então, apresenta-se as definições dos termos utilizados nesta base de dados. Compreende-se como rede nacional o “conjunto de emissoras de rádio ou de TV que transmitem, de forma simultânea ou não, uma mesma programação gerada a partir de uma ou mais estações principais” e que tenham presença em pelo menos três unidades federativas. À estas estações principais que geram a programação transmitida dá-se o nome de cabeças-de-rede. As redes regionais, por sua vez, são aqueles agregados de emissoras que delimitam sua presença ao máximo de dois estados. Considera-se grupo de mídia o aglomerado de duas ou mais empresas geridas pela mesma entidade, seja ela empresarial ou governamental, sendo que a área de atuação segue os padrões nacional e regional explicados a pouco. Agora, definição importante à leitura dos dados é a de veículo de mídia. Para o aferimento dos dados disponíveis tem-se veículo como todo e qualquer meio de comunicação individual que atue em qualquer suporte, assim, engloba também jornais e periódicos impressos. No entanto, como o objeto do Projeto de Lei da Mídia Democrática concerne somente à comunicação social eletrônica, ou seja, atividades de radiodifusão de imagens e sons, interessa-nos as

informações relativas as empresas e conteúdos televisivos e de rádio. Faz-se, então, esta ressalva pois os dados ainda servem ao propósito deste estudo.

A respeito das redes de televisão no Brasil, tem-se que a televisão aberta é o veículo comunicativo principal na sociedade brasileira, representando nas verbas publicitárias totais cerca de 56 por cento, conforme dados da pesquisa de 2002. Focaliza-se, desta maneira, nas quatro maiores redes de televisão nacionais, são elas a Globo, SBT, Band e Record. Do total de veículos de mídia que possuem vinculação as redes, estas são as que possuem o maior número. Somente a rede Globo de televisão tem a si associados 340 veículos, mais do que o dobro da terceira colocada, a Band com 166. O SBT ocupa a segunda colocação com o número 195, enquanto a Record é a quarta maior com 142. Juntas, estas quatro redes somam mais da metade do total de veículos ligados a redes, mais precisamente 55 por cento. A lista segue com várias outras redes com o número de veículos associados ínfimo em comparação com as gigantes da televisão. Estes números demonstram a magnitude destas redes, a enorme quantidade de veículos associados se espalha pelos estados da federação e exerce também grande influência local. As informações transmitidas, obviamente, alinham-se com os interesses das cabeças-de-rede, além das produções artísticas exibidas demonstrarem a realidade sempre sob os mesmos aspectos.

Quanto às redes de rádio, o padrão televisivo se repete. Apesar das discrepâncias de número de veículos vinculados entre as redes não ser tão expressiva quanto das redes de televisão, ainda há uma liderança absoluta nas rádios. A líder é a rede CBN AM que detém o número de 184 veículos, seguida pela rede Gaúcha com 113. Em terceira colocação há a CBN FM com 94. Ressalta-se, porém, que estas redes de rádio vinculam-se aos mesmo grupos que controlam as redes televisivas, portanto, tem-se na rádio o mesmo controle e falta de pluralidade que percebe-se nas televisões.

Apresenta-se, agora, uma tabela que relaciona as grandes redes com os veículos de televisão, rádio AM e FM com as quais estão associadas:

Tabela 1: Redes de mídia e posse de veículos de televisão e rádio

Redes	Televisão	Rádio AM	Rádio FM
GLOBO	105	52	76
SBT	58	39	70
BAND	39	44	48
RECORD	46	31	51

Fonte: DONOS DA MÍDIA. Disponível em: < <http://donosdamidia.com.br>>. Acesso em: 25 abr. 2015

Percebe-se, a partir dos dados da tabela, a hegemonia da rede Globo tanto nas nos veículos de televisão – onde os seus números e o das concorrentes têm uma gritante diferença – quanto nas mídias de radiodifusão sonora. Enquanto as redes que ocupam as outras posições de liderança têm os números dos diferentes veículos um pouco mais isonômicos.

Passa-se, então, aos dados referentes aos grupos regionais. Conforme anteriormente explicado, os grupos regionais não possuem presença em mais de duas unidades da federação, porém, relacionam-se com as grandes redes de mídia e compartilham de conteúdo transmitido. O maior dos grupos regionais no Brasil encontra-se nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, trata-se da RBS – Rede Brasil Sul de Comunicação. É a maior afiliada da rede Globo, e um dos grupos de mídia com maior número de propriedades de veículos do país, com predominância nas mídias televisivas e de rádio FM. Suas empresas emissoras, de televisão e rádio, se dispersam pelos municípios fixando sedes e também produtoras de conteúdo pelo litoral e interior. Exibe-se, a seguir, tabela retirada diretamente do sítio eletrônico do projeto Donos da Mídia que apresenta o ranking dos grupos regionais quanto ao número de veículos associados, anota-se também as redes nacionais que estes grupos se vinculam:

Tabela 2: grupos regionais e posse de veículos associados:

Grupos	Veículos
RBS - ligado à Globo	57
OJC - ligado à Globo	24
Sistema Mirante - ligado à Globo	22
ORM - ligado à Globo	15
CBV - ligado à Band	14
Sistema Jornal do Comercio de Comunicação - ligado à SBT	14
RIC - ligado à Record	14
Amazônica - ligado à Globo	13
Boa Sorte - ligado à SBT	13
SCC - ligado à SBT	12

Tabela acima indica os dez maiores grupos regionais afiliados às Redes de TV

Fonte: DONOS DA MÍDIA. Disponível em: < <http://donosdamidia.com.br>>. Acesso em: 25 abr. 2015

Denota-se, mais uma vez, a correlação entre as redes nacionais e os grupos regionais.

Outro dado de relevante consideração é a constatação de nomes de políticos nos quadros societários e de direção nos veículos de comunicação brasileiros. Ressalta-se, no entanto, que o artigo 54 da Constituição Federal proíbe que os parlamentares do Congresso Nacional exercer cargo ou manter contrato com empresas concessionária de serviço público, como é a comunicação social. Porém, existem políticos que contrariam flagrantemente este dispositivo. Segundo os dados disponíveis, datados do ano de 2008, existiam aquela época 271 políticos envolvidos nos meios de comunicação, sendo que a maciça maioria são prefeitos, cerca de 54 por cento, enquanto deputados federais e senadores somados ocupam 25 por cento desta estatística. A ressalva feita pelos organizadores desta base de dados é a da possibilidade de existirem homônimos de políticos nas listas de sócios das empresas de comunicação, mas ainda que se excluam todos fica claro a violação constitucional cometida por alguns destes agentes.

Conclui-se, portanto, dos dados apresentados das redes de mídia nacionais assim como dos grupos regionais, uma hegemonia estabelecida na comunicação brasileira. As grandes redes nacionais privadas detêm o maior número de veículos midiáticos e, por serem também cabeças-de-rede, portanto produtoras de conteúdo, exercem enorme influência no cenário social brasileiro. Ao firmar alianças com os grupos regionais e emissoras locais são capazes de expandir o alcance das suas programações às mais distantes localidades, assim enraizando um suporte ao seu domínio. A falta de pluralidade é a regra, as fontes de informação únicas repetem-se desde o estado sede das grandes emissoras até os longínquos cantos deste país. As representações da realidade brasileira feitas pelas produtoras que compõem as redes de televisão apenas reproduzem as dinâmicas sociais opressivas sem se ocupar em problematizá-las e superá-las. As notícias e informações repassadas servem aos interesses destas redes, seja de manutenção da concentração de veículos de mídia ou de dimensão política. Escondem-se sob o falso pretexto de neutralidade e serviço à população, mas recusam-se a debater qualquer reforma na constituição da comunicação social. A questão econômica envolvida também opera na preservação deste cenário, na medida em que as redes de maior exposição atraem maior número de investimentos publicitários e estas receitas continuam a retroalimentar esse domínio econômico.

(...) o triunfo econômico é imprescindível e inerente ao funcionamento do mercado livre. Multiplicar o capital, via mercado e publicidade, supõe estar inserido e ter capacidade de competição no sistema econômico. Assim, os meios, ou melhor, o processo de concentração dos meios acabaria sendo beneficiado dentro dessa concepção econômica vigente na atualidade. Afinal, a concentração midiática oferece aos possíveis anunciantes uma ampla gama e variedade de mídias nas quais seus produtos ficarão expostos ao consumidor.

Desta maneira é comum encontrar propagandas de filmes em jornais do mesmo grupo. Os custos se reduzem bastante com essas práticas e ao mesmo tempo as empresas se desenvolvem como corporações capazes de movimentar até 5 ou 6% do PIB de alguns países “emergentes” ou 30 a 40% nos mais desenvolvidos. (VICENTE, 2006, s.p.)

Mais sobre esta teoria de mercado aplicada às comunicações será visto no tópico seguinte.

A comunicação social brasileira, então, deixa de lado qualquer viés democrático ao não priorizar a inclusão do povo na sua construção, ao contrário, limita a participação àqueles com dinheiro e influência política suficientes, sendo totalmente ignorados os

princípios constitucionais da comunicação dispostos nos incisos do artigo 221 da Constituição.

2.2 Evolução histórica da comunicação brasileira

Apresentados os dados contemporâneos da comunicação brasileira, indaga-se de que forma chegou-se a esta hegemonia constatada. Para responder tal questão, necessário que se analise os processos histórico políticos no Brasil a partir da metade do século passado, quando aqui houve a massificação dos meios de comunicação, concomitantemente ao golpe de 1964 e a sequencial instauração da ditadura militar.

De início, exhibe-se o panorama e as tendências globais na área de comunicação daquele tempo. Conforme denota o historiador Maximiliano Vicente, o cenário político ocidental passou por grandes mudanças sociais e econômicas na esteira do embate ideológico da época. Pautados nas políticas liberais, os governos alinhados ao bloco capitalista empregam suas ações seguindo padrões assim definidos:

Usando métodos matemáticos e estatísticos imprimiu uma nova mentalidade na concepção de administração e gerenciamento empresarial que acabaria favorecendo os mecanismos de fusão e concentração das grandes corporações internacionais. Os “novos tempos” propiciaram o surgimento de especialistas altamente treinados e capacitados para implementar projetos, nos mais variados lugares do mundo, destinados a criar um novo imperialismo econômico capaz de garantir a supremacia das empresas e países adeptos dos princípios defendidos pelo pensamento liberal (VICENTE, 2006, s.p.).

Da mesma forma, as empresas de comunicação seguiram estes moldes e, aliadas as evoluções tecnológicas, apresentaram grandes mudanças dentro do seu próprio setor, constringido em suas especificidades. A principal delas destacada são os bens do qual a mídia trata, que não são produtos materialmente tangíveis, são bens simbólicos, vinculados com as formas de concepção da realidade e construção cultural. Assim, sob esta forte influência dos pensamentos neoliberais, segue este processo também na área da mídia, guiados pelos princípios mercadológicos que dão às empresas o fim de “garantir sua presença nas diversas partes do mundo a qualquer custo adotando como princípio norteador das suas ações a obtenção do lucro e controle da informação (...)”. (VICENTE, 2006, s.p.)

Retornando à realidade brasileira, aponta-se o momento imediatamente anterior a adoção destes parâmetros globais neoliberais, especificamente no advento da mídia

televisiva no Brasil na década de 50. A princípio, as transmissões eram muito limitadas, devido tanto pelo deficiente aparato tecnológico quanto no alto custo dos aparelhos receptores.

No Brasil (...), no início a televisão produzia ou importava conteúdo, e na década de 1970 estruturou-se verticalmente, ou seja, as emissoras produzem, distribuem, exibem e vendem para o exterior não estabelecendo um vínculo com o cinema, que poderia alimentar a sua grade de programação, situação que perdura até os dias de hoje.

A chegada da televisão no Brasil se deu em um momento em que o país ainda era majoritariamente agrícola e a população rural. Esse fator combinado à precariedade técnica e o amadorismo das transmissões contribuíram para que a televisão não se propagasse imediatamente, concentrando-se em um público restrito e caracterizando a sua primeira fase de elitista. (FERNANDES, 2013, p. 5)

Em fase seguinte, após o golpe militar de 1964, emprega-se a lógica exposta anteriormente de globalização liberal mercantilista nas comunicações, e, ainda, tais princípios encontram grande aliada na política de segurança nacional impetrada pelo governo ditatorial. A partir da importação das tecnologias capazes de transmitir conteúdo nacionalmente com qualidade estável, inicia-se uma instrumentalização dos meios de comunicação como forma de promover as políticas desenvolvimentistas governamentais e de defesa contra as ameaças à República.

Desta maneira, sendo os serviços de comunicação públicos e de exploração privada por meio de concessões do estado, as outorgas de exploração passam a ser negociadas pelos agentes do governo de acordo com seus próprios interesses. Assim, acompanhando os fundamentos absolutistas de um regime ditatorial, concede-se outorgas de acordo com a disposição das empresas de comunicação em colaborar com os dizeres e políticas do governo. Daí é possível visualizar outorgas dadas a poucos grupos midiáticos, a maioria de administração comandada por famílias, alinhados aos interesses da ditadura militar. Denota-se, portanto, o uso das atribuições administrativas discricionárias do governo baseados em critérios puramente políticos e de interesses privados, desconsiderando o interesse público e caracterizando o desvio de finalidade do serviço de comunicação.

No entanto, o número de concessões fornecidas pelo poder público teve um grande aumento posteriormente, ao decorrer da decadência do governo militar e consequente abertura à democracia, no governo do General Figueiredo (1979-1985).

Segundo Venício Lima (2007), foi neste reduzido período de tempo que houve uma massiva outorga de concessões de canais de rádio e televisão, chamando a atenção da população e tornando-se pauta nos espaços de discussão política. O mesmo autor traz dados do Ministério das Comunicação, liberadas à época, que demonstram que, se durante os anos de 1983 e 1984 foram assinadas uma média de 90 concessões anualmente, apenas nos últimos 74 dias de seu mandato, o General Figueiredo assinou 91 decretos de concessão de canais de radiodifusão. Lima ressalta que daqueles beneficiados por tal medida de Figueiredo, a maioria eram políticos que conseguiam o controle dos meios de comunicação através de parentes ou “laranjas”, “testas-de-ferro”, sempre desrespeitando normas e prazos.

Lima (2007) apresenta, ainda, uma prática comum no governo de transição entre 1985 e 1990 que consiste no uso de concessões de exploração da comunicação como moeda de troca de favores entre políticos. Aproveitando-se do momento de instabilidade política e debate quanto à organização estatal, o então presidente José Sarney entregava outorgas de concessão conforme negociava alianças políticas e benefícios próprios vindos destas mesmas concessões. Isto culminou na expedição do total de 1.028 outorgas enquanto Sarney ocupava a presidência do Brasil, número muito superior à soma de todas as concessões feitas no período da ditadura civil-militar. O reflexo disto pode ser notado até os dias atuais, com parlamentares ligados às maiores redes de mídia preenchendo as cadeiras do Congresso Nacional.

Desta forma, enfim, criou-se os mecanismos que permitem o oligopólio dos meios de comunicação e sua manutenção ao longo das décadas, privilegiando algumas pessoas e famílias em troca de vantagens pessoais, como, por exemplo, utilizar do poder de influência das mídias na opinião pública para uma melhor projeção política. Assim, passa-se a análise das formas de concentração concebidos por Venício Lima (2007).

Segundo o autor, os oligopólios apresentam-se na mídia brasileira de diferentes maneiras. A primeira delas é a concentração vertical, na qual um grupo concentra os veículos de uma mesma área de mídia, como a televisão. A seguinte, é a horizontal, que consiste no poder de um grupo sobre a cadeia produtora e transmissora de conteúdo, assim determina a composição deste conteúdo e os termos da sua veiculação. A forma mais relevante para este trabalho é a chamada concentração cruzada, trata-se da propriedade de um mesmo grupo de empresas de comunicação de diferentes veículos

mediáticos, desta maneira, as empresas possuem transmissoras de televisão, de rádio, jornais e revistas concomitantemente. Ressalta-se que estas formas de oligopólio não ocorrem somente de forma isolada, estando as vezes presentes no mesmo grupo ao mesmo tempo.

Concluindo, então, observou-se o processo da construção da realidade da comunicação brasileira, pautado sob privilégios políticos e interesses privados que culminaram no estabelecimento da hegemonia que pode ser visualizado facilmente hoje no simples ato de assistir televisão. Viu-se, ainda, que as dinâmicas de globalização e influencias ideológicas externas também atuaram neste enredo.

O descontentamento com a programação estatal, o auge do pensamento neoliberal, a abertura dos países aos investimentos estrangeiros e a adoção da mundialização, todos implementados entre as décadas de oitenta e noventa, acabaram abrindo o caminho para a formação da oligopolização dos meios de comunicação. (...)

A cultura e a produção simbólica, veiculada pelos meios de comunicação, passou de ser um direito à identidade para uma simples mercadoria a venda. Isto ocorre num momento em que a aceleração dos processos tornou-se visível e presente em todos os locais do planeta de maneira instantânea e real. Ainda, para complicar mais essa trajetória, verifica-se uma forte concentração do mercado da mídia que acabou nas mãos de pouquíssimos grupos. (VICENTE, 2007, s.p.)

Desta forma, analisando como se constitui e operam as redes e grupos de comunicação e os oligopólios da área, verifica-se uma total falta de pluralidade na composição da comunicação brasileira e a completa inexistência de participação popular na construção de conteúdos transmitidos. Fontes únicas de informação representam um obstáculo a democracia plena, as quais acabam por exercer enorme influência no cenário político-social do país, promovendo os interesses de suas emissoras controladoras através de constante repetição de produções similares e nada críticas. O interesse público, que deveria ser o norte das outorgas de concessões, fora terminantemente ignorado em troca de vantagens privadas e individuais nas transições políticas. Ainda que tenha havido de forma esparsa na legislação pátria dispositivos legais com limitações à propriedade de meios de comunicação, sua eficácia nula é facilmente verificável, constatando-se, inclusive, violações à Constituição Federal. De grande importância, portanto, que haja uma nova regulamentação que enfrente os problemas da comunicação social brasileira, com mecanismos que tenham como fim a

coibição dos oligopólios e sedimentados sobre os princípios da Constituição Federal do Brasil.

2.3 Regulações da mídia em perspectiva comparada

Antes de adentrar à análise do Projeto de Lei da Mídia Democrática, será exibido alguns exemplos de regulação da mídia em outros países, para fins comparativos e também entender as motivações de tais regramentos.

Inicialmente, veja-se a forma ocorrida nos Estados Unidos. País de tradição jurídica anglo-saxã, os Estados Unidos não possuem uma lei específica que abranja todas as regras relativas à comunicação e mídia, lá existe uma espécie de agência reguladora responsável pelos casos e assuntos relacionados aos meios de comunicação, sendo sua responsabilidade, inclusive, de ceder as concessões de uso de frequências transmissoras.

Criada em 1934, a *Federal Communications Commission*, a Comissão Federal de Comunicações é uma agência governamental independente que tem como principal fim a regulação econômica do mercado de comunicação. Isto quer dizer que suas regras e decisões visam impedir a criação de monopólios e oligopólios através da concentração dos meios de comunicação nos mesmos grupos e empresas. Ação vital para este objetivo é o controle na concessão de outorgas, com regras específicas que ditam limites de propriedades de acordo com o mercado selecionado e o interesse local. Ressalta-se também a proibição de que qualquer conglomerado de mídia detenha propriedade cruzada dos meios de comunicação, assim, evita-se que as informações transmitidas tanto por televisão, rádio ou jornais impressos venham de fonte única e também atua como instrumento contra a concentração. Igualmente, é vetado que se ultrapasse determinado percentual de audiência em um mesmo lugar, visto que isto implicaria em grande influência política local. É sua função, além de conceder outorgas, uma eventual cassação por uso indevido. Sua atuação é precípua também em casos de fusão de empresas de comunicação ou de relações entre grupos e empresas midiáticas.

Em relação ao conteúdo, a agência não detém o condão de regulamenta-lo. Baseada na livre expressão da imprensa, qualquer forma de censura prévia praticada pela agência é categoricamente proibida. A atividade da agência limita-se a aplicar

sanções e/ou multa em caso de descumprimento de regras pelas emissoras ou por abuso no conteúdo transmitido. Foi o ocorrido em 2004, quando a Comissão Federal de Comunicações aplicou multa à emissora CBS depois que o cantor Justin Timberlake deixou à mostra o seio da cantora Janet Jackson ao puxar sua blusa em apresentação transmitida ao vivo. Posteriormente a multa foi contestada e gerou-se uma regra consuetudinária de que as transmissões em tempo real devem ter um atraso de 30 segundos para que seja possível suspender os sinais em eventual mostra indecente.

Assim, passa-se ao exemplo da regulamentação da comunicação em um país de tradição jurídica romano-germânica, a França. A lei de imprensa em vigor na França, que versa também sobre a regulação da mídia neste país data de 1986. A França não impõe limitações no âmbito de jornais impressos e/ou internet mas o faz quanto a TV e rádio. A regulamentação estabelece que nenhum grupo de mídia pode controlar mais de 30 por cento da imprensa diária, havendo assim, uma regulação econômica da mídia francesa. A lei de imprensa vigente ainda traz em si a regulação de conteúdo na imprensa francesa que autorizam a restrição de liberdade de expressão para a proteção de direitos fundamentais. O órgão responsável por tal regulamentação é o Conselho Superior do Audiovisual, que é especializado no acompanhamento do conteúdo das emissões televisivas e radiofônicas. Beatriz Barbosa (2013, p. 43), ao analisar a lei francesa vigente explica que

O texto aponta como deveres do órgão regulador garantir a igualdade de tratamento, a independência e imparcialidade do setor público de comunicação, a qualidade e diversidade dos programas, o desenvolvimento da produção e da criação audiovisuais nacionais assim como a defesa da língua e da cultura francesas. E define regras para a veiculação da publicidade, para períodos eleitorais e para a exibição de cotas de conteúdo nacional e europeu. Cabe ao órgão regulador, por exemplo, zelar pelo respeito à expressão pluralista das correntes de pensamento e opinião, em participar nos programas de informação generalista e política. Todos os meses, o órgão envia aos presidentes da Assembleia Nacional e do Senado e aos diferentes partidos políticos o histórico do tempo de intervenção das personalidades políticas nos jornais e outros programas no rádio e na TV.

Como ressaltado acima, a CSA, então, possui quatro áreas de regulação de conteúdo distintas: a proteção de crianças, o limite de tempo para veiculação de publicidade, o pluralismo político e a proteção da língua e da cultura francesa. Quanto a este último ponto, o CSA é responsável por fiscalizar que no mínimo 40 por cento dos

filmes transmitidos sejam franceses e 50 por cento europeus. No âmbito do rádio, também existem as mesmas reservas para as músicas francesas. A lei francesa, através de sua agência fiscalizadora, tenta garantir que a miríade de opiniões políticas e discursos sejam respaldados com tempo e espaço na mídia. A garantia do pluralismo político acima citado faz com que o CSA acompanhe os conteúdos veículos no país, buscando que até grupos minoritários e majoritários sejam representados e tenham espaço. Assim, há rádios anarquistas, socialistas de extrema-direita e etc. O CSA quando observa alguma violação ou a incitação de discriminação de opiniões e diversidade cultural, pode punir com multas ou com detenção (BARBOSA, 2013).

Por fim, apresenta-se caso de lei específica a regular a comunicação de país muito latino-americano muito próximo, a Argentina. Após acalorado debate envolvendo vários movimentos sociais, o governo e os setores de oposição e grupos privados de mídia, foi aprovada em 2009 a *Ley de Medios*, em português, a Lei de Meios, referindo-se a regulação dos meios de comunicação do país. Esta discussão foi promovida pelo próprio governo e contou com vários fóruns populares realizados pelas províncias argentinas com forte participação dos cidadãos, principalmente grupos e coletivos que há anos ansiavam por esta lei.

Apresenta-se, portanto, o artigo 1º desta lei, em tradução livre, que delimita o seu objeto e fins.

Artigo 1 – O objeto da presente lei é a regulação dos serviços de comunicação audiovisual em todo o âmbito do território da República Argentina e o desenvolvimento de mecanismos destinados a promoção, desconcentração e fomento da concorrência com fins de barateamento, democratização e universalização do aproveitamento das novas tecnologias de informação e da comunicação.²

Denota-se, portanto, das linhas gerais estabelecidas neste artigo, que a *Ley de Medios* trata de funções essenciais a uma democracia plena, com fins de promover a desconcentração das propriedades de veículos de mídia e garantir o acesso à informação dos cidadãos argentinos.

² “Artículo 1 - Alcance. El objeto de la presente ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización información y la comunicación y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.” Tradução nossa.

Quanto a regulação econômica, a lei dispõe de vários artigos cujo fim é a coibição de oligopólios, com a fixação de limites de audiência e de número de veículos por localidade, proibindo, ainda, a propriedade cruzada dos meios de comunicação. Tal proibição gerou grande alvoroço por parte dos grandes grupos privados de comunicação no país, em especial o *Clarín*, a maior e principal rede da Argentina. Sua recusa a esta lei baseou-se no direito adquirido a propriedade das concessões que teria de abrir mão e na liberdade de expressão. Em contrapartida, representantes do governo e dos movimentos favoráveis fundamentam a aplicação da lei no direito à comunicação da população argentina e na promoção da pluralidade inata ao povo.

Em relação ao conteúdo e sua regulação, a lei faz algumas exigências para as produções de televisão aberta e fechada, públicas e privadas e de radiodifusão sonora. O artigo 65 da *Ley de Medios* impõe um mínimo de produção nacional a ser transmitida, assim como exige um percentual a ser cumprido de produções próprias, incluindo de viés jornalístico. Um grande instrumento de fomento a produções independentes locais encontra-se neste mesmo dispositivo, a obrigação de inclusão deste tipo de conteúdo varia de acordo com a população de uma determinada localidade. Há, também, limitações de horários de programação, com o propósito de proteção as crianças e juventude. Em parâmetros gerais, o regramento de conteúdo tem a finalidade de impulsionar as produções nacionais e locais, priorizando as independentes e, desta forma, dar vez a pluralidade de vozes do povo.

Passa-se, afinal, após a contextualização da realidade da comunicação no Brasil, sua brevemente resumida história e dos exemplos estrangeiros, ao capítulo que será analisada o Projeto de Lei da Mídia Democrática e os artigos que a compõem.

3 O PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA

3.1 O Projeto de Lei

O Projeto de Lei a ser analisado no presente trabalho tem como objeto de regulamentação os artigos do Capítulo V do Título VIII da Constituição Federal, ou seja, aqueles referentes a Comunicação Social, artigos 220 e seguintes. Este projeto, cujo nome oficial é Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica, é fruto de anos de debate e lançamento de propostas entre profissionais e intelectuais da área da comunicação no Brasil. Pautado principalmente sobre a problemática da concentração da mídia e a consequente formação de oligopólios no setor de comunicações, o projeto baseia-se em pontos cruciais que variam desde a criação de mecanismos institucionais com funções regulatórias até garantias de participação popular na construção de conteúdo por meio de sistema público de comunicação. Seu objetivo principal é a garantia do direito à comunicação ao cidadão brasileiro de forma eficaz e a democratização dos meios de comunicação pela abertura ao público e sua desconcentração.

Pensado por diversos membros da sociedade, desde indivíduos envolvidos com os meios midiáticos até coletivos e entidades sem fins lucrativos que articulam-se em favor do direito à comunicação, o projeto a ser analisado foi lançado em 2012 através da campanha “Para Expressar a Liberdade” de iniciativa da associação civil Fórum Nacional pela Democratização da Mídia. O início do projeto de lei nos termos atuais deu-se a partir da 1ª Conferência Nacional de Comunicação em 2009. O referido evento reuniu vários setores sociais, tanto do setor privado quanto representantes do poder público, com objetivo de discutir a realidade da mídia brasileira e meios práticos e efetivos para a efetivação de uma mídia mais horizontal, participativa e, consequentemente, democrática.

A partir da mobilização dos movimentos sociais envolvidos nos debates e das propostas trazidas, então, reuniu-se centenas de proposições relativas à regulamentação das comunicações e, após sua aprovação na referida conferência, elas foram encaminhadas aos setores públicos para apreciação. Porém, devido ao enorme embate político advindo do debate das comunicações no Brasil, nenhuma proposta concreta de regulamentação surgiu da iniciativa da esfera pública.

Desta forma, em 2012, por ocasião dos 50 anos do Código Brasileiro de Telecomunicações, foi lançada a campanha “Para Expressar a Liberdade – Uma nova Lei para um Novo Tempo”, de iniciativa da entidade civil envolvida na articulação da Conferência que culminou nas diversas propostas. Além do Projeto de Lei da Mídia Democrática como destaque principal nesta luta política, houve também manifestação por outras regulações referentes a comunicação, como, por exemplo, instituição de acesso à internet Banda Larga universal.

Destaca-se, no entanto, que já houve propositura na Câmara dos Deputados de um Projeto de Lei cujo objeto se refere à concentração da mídia. Trata-se do PL nº 6.667, apresentado em 2009, de autoria do deputado federal Ivan Valente, do PSOL de São Paulo, que apresenta a seguinte ementa: “Estabelece limites para a propriedade de empresas de comunicação social, proíbe a propriedade cruzada nos meios de comunicação, e dá outras providências”. Da leitura da ementa, depreende-se que o objeto do Projeto de Lei limita-se a estabelecer limites legais para a propriedade dos meios de comunicação, desse modo tem como fim o desfazimento de oligopólios midiáticos. Logo, os artigos que compõem o referido projeto propõem-se a realizar uma regulação econômica da mídia, impondo limites à propriedade dos seus meios. Desta forma, importante ressaltar o desenvolvimento lógico do legislador na justificação do Projeto de Lei nº 6.667:

“Democracia pressupõe a existência de pluralidade. A existência de pluralidade pressupõe o livre fluxo de informações. E o livre fluxo de informações pressupõe a multiplicidade de fontes, algo que só é possível com uma regulação capaz de coibir a concentração de propriedade que, infelizmente, é bastante comum na comunicação social.”

Assim, denota-se o reconhecimento da necessidade de haver uma comunicação horizontal e plural, em que o cidadão também possa participar do polo ativo do fluxo informacional, de forma a promover a identidade cultural própria nacional e também regional.

Diferentemente, o Projeto de Lei lançado pelos movimentos sociais por uma comunicação democrática que terá seus dispositivos analisados, além de conter dispositivos que objetivam coibir oligopólios, ou seja, regulação econômica, também apresenta artigos de regulação de conteúdo. Engana-se, no entanto, quem acredita que regulação de conteúdo é uma afronta à liberdade de expressão por permitir seleção

prévia de um objeto, ou tema, ou opinião em detrimento de outro. Ao contrário, o conteúdo sob regulação é aquele que nas condições atuais de falta de diversidade não teria chance de ser apresentado, garante-se, então, pela força da lei, que a expressão daquele cidadão ou grupo normalmente excluído e silenciado tenha condições de acessar a todos.

Esta e outras questões serão analisadas mais profundamente em momento posterior, cabe agora, contudo, seja explicado o processo legislativo de um projeto de lei de iniciativa popular, como é o caso do Projeto de Lei da Mídia Democrática.

3.2 Soberania Popular e Iniciativa Popular de Projeto de Lei

A Constituição Federal de 1988 traz no seu 1º artigo um dos fundamentos basilares na instituição do Estado Democrático, a soberania popular. Assim está disposto:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **I - a soberania** (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.” (grifo nosso).

Destarte, da leitura do artigo acima, denota-se que, sendo o Brasil um Estado Democrático, o poder é praticado pelo povo, que pode exercer esta soberania estabelecida pela Assembleia Constituinte de forma direta, e, ainda, que a própria Constituição dará os termos deste exercício.

Prossegue-se, então, ao Capítulo da nossa Constituição Federal referente aos Direitos Políticos, especificamente ao artigo 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III - **iniciativa popular**”. Evidentemente, interessa-nos o desdobramento no texto constitucional acerca da iniciativa popular.

Assim, o próximo destaque faz-se ao artigo 61 da Constituição e o seu parágrafo 2º, inseridos na Seção sobre Processo Legislativo:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-

Geral da República e **aos cidadãos**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) § 2º A **iniciativa popular** pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (grifo nosso).

Chega-se, portanto, a questão central para a análise proposta. Necessário, então, que se esclareça no que implica estes termos relativos a produção de lei e a iniciativa que o legislador constituinte deu também aos cidadãos.

De imediato, destaca-se o estabelecimento de critério formal a ser cumprido para proposição de lei de iniciativa popular ser admitida na Câmara dos Deputados. Trata-se do recolhimento de assinaturas de, pelo menos, um por cento de cidadãos brasileiros aptos a votar, distribuídos em, no mínimo, cinco estados da Federação, sendo que deve estar presente pelo menos três décimos por cento dos eleitores de cada estado. Segundo dados retirados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral a respeito das eleições de 2014, tem-se que o Brasil tem 142.822.046 (cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e vinte e dois mil e quarenta e seis) eleitores aptos. Ou seja, o um por cento necessário para apresentação de projeto de lei por iniciativa popular é de 1.428.221 (um milhão, quatrocentos e vinte e oito mil e duzentos e vinte e um. Logo, visualiza-se a dificuldade logística e material de cumprir a exigência constitucional.

Em sequência, para uma melhor visão da produção de lei e a possibilidade do povo em fazê-la, introduz-se definição de processo legislativo clara e objetiva, trazida da doutrina constitucional de José Afonso da Silva, conforme o texto da Constituição Federal do Brasil:

Por processo legislativo, entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos. Tem, pois, por objeto, nos termos do art. 59, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (2012, p. 524).

Desta definição, destaca-se algumas questões importantes à análise do Projeto de Lei da Mídia Democrática. Primeiro, que processo legislativo trata-se de segmento complexo, composto por atos, dentre os quais inclui-se a iniciativa. Logo, ao dizer que um projeto de lei é de iniciativa popular, crê-se que o ato que compõe o processo foi realizado pelo povo. Segundo, que o fim de um processo legislativo é a criação de lei,

desta forma, considerando a derivação lógica anterior, percebe-se que o cidadão tem um meio de criar e participar da feita de uma lei a ser aplicada a si mesmo, exercendo a soberania popular e o autogoverno de forma direta, conforme foi estabelecido em nossa Constituição Federal.

O exemplo maior de uma lei que teve sua criação por meio da iniciativa popular é a Lei Complementar nº 135 de 2010, conhecida usualmente como a Lei da Ficha Limpa. Esta lei, que hoje encontra-se em vigor, alterou dispositivos da lei eleitoral para incluir novos casos de inelegibilidade. A campanha para o recolhimento de assinaturas exigidas pela Constituição contou com o apoio de setores de grande influência no cenário político-social brasileiro, como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Seu trâmite completo, da iniciativa até a sanção, durou menos de um ano, o que pode ser tratado como rápido, considerando a morosidade que aflige o Congresso Nacional. Isto se deve, também, ao grande destaque feito pelos grandes veículos de mídia à matéria ventilada naquele então projeto de lei, causando um grande clamor social pela implantação de um meio de evitar a famigerada corrupção.

Retomando o assunto principal, destaca-se que o processo legislativo por inteiro detém grande complexidade, tanto pela sua composição em vários atos formais quanto pelas diferenças nas tramitações dos tipos de leis (ordinárias ou complementares), por consequência, nos ateremos tão somente ao ato da iniciativa popular. Assim, traz-se a Lei nº 9.709 de 1998, que regula o dispositivo constitucional anteriormente citado (art. 14) que estabelece meios de exercício da soberania popular. A maior parte dos artigos desta lei referem-se ao plebiscito e ao referendo, não objetos deste trabalho, porém, destaca-se algumas especificidades trazidas à iniciativa popular.

Inicialmente, o artigo 13 da Lei nº 9.709 resume-se a repetir a redação da Constituição Federal quanto a condição do projeto ser subscrito pelo número mínimo de um por cento do eleitorado nacional. A primeira inovação vem de mais um requisito dado pelo § 1º do artigo 13, assim transcrito: “O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto”. Desta forma, um projeto de lei de iniciativa popular deve ater-se a apenas um assunto, como, usando exemplo da Lei da Mídia Democrática, a comunicação social eletrônica.

Sequencialmente, o § 2º traz relevante item nos seguintes termos: “O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação”. Esta norma específica possui um viés inclusivo, na medida em que previne que eventual projeto redigido por cidadão sem conhecimento da técnica legislativa (como relacionar artigos com respectivos parágrafos, como sequenciar as alíneas) seja descartado por mera imprecisão formal. Assim, garante-se a tramitação de projeto popular sem que o poder do povo seja censurado sob alegação puramente tecnicista, ou somente porque o redator desconhecia as infinitas idiossincrasias dos processos legislativos.

A Lei nº 9.709, então, finaliza a questão da iniciativa popular no seu artigo 14 ao estabelecer que, estando os requisitos anteriormente explicitados cumpridos de forma devida e verificados pela Câmara dos Deputados, ela própria dará seguimento ao trâmite da iniciativa popular, de acordo com as normas do seu Regimento Interno.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados traz ao longo do seu texto legal, entre outras regulações, as competências das comissões, procedimentos de CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito –, os procedimentos adotados nas sessões de votação, e, o destaque saliente a este trabalho, a participação da sociedade civil. Já no primeiro capítulo referente a participação da sociedade civil há normas regulamentares da iniciativa popular, concentrando-se no artigo 252 e todos os seus incisos. O texto principal do artigo repete, novamente, o texto do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, percebe-se, portanto, a gigante relevância da regra constitucional na regulamentação posterior da iniciativa popular, dado o seu impreterível retorno nos exatos termos.

Ademais, os incisos do artigo 252 tratam basicamente de questões procedimentais, como a indicação do nome completo e endereço dos subscritores, ou a organização das assinaturas por município e estado, mas alguns destes pontos merecem atenção especial. É o caso do inciso III, que estabelece a litude de entidade da sociedade civil no patrocínio de apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, inclusive no recolhimento de assinaturas, justifica, portanto, a participação do Fórum Nacional pela Democratização da Mídia no caso do projeto a ser analisado, e, ainda, das entidades citadas no caso da Lei da Ficha Limpa. O inciso VI, por sua vez, traz a

seguinte redação: “o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições”. Assim, denota-se a isonomia do tratamento do processo legislativo, não importando se um projeto foi de iniciativa popular ou parlamentar para que o prosseguimento do seu trâmite siga normalmente, seja projeto de lei complementar ou ordinária. A seguir, os incisos VIII e IX dizem respeito as normatizações advindas da Lei nº 9.079, repetindo suas definições e incluindo procedimento a ser tomado caso o projeto de iniciativa popular ultrapasse o limite de tema único ou apresente algum erro de forma e técnica legislativa. Por fim, o inciso X determina a atribuição do projeto de lei a algum deputado para que este exerça os poderes conferidos ao parlamentar autor de proposição, sendo que o escolhido deve ser indicado, com sua aquiescência, pelo primeiro subscritor do projeto.

Desta forma, após essa exposição sobre soberania popular e da iniciativa popular como forma de seu exercício direto e das leis que a regulamentam, conclui-se que a Constituição Federal de 1988 sedimentou grande conquista democrática ao estabelecer a possibilidade do cidadão propor um projeto de lei à Câmara dos Deputados, uma vez que permite o efetivo autogoverno do povo, a partir da concepção de que ele cria uma lei aplicável a si mesmo. Também, denota-se a dificuldade na grande movimentação social e de recursos necessárias para o preenchimento dos requisitos formais a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, afinal, são quase um milhão e meio de assinaturas distribuídas entre estados diversos que precisam ser coletadas nos moldes e formulário padrão da Câmara.

Assim, enfim, conscientes da soberania popular no Estado Democrático brasileiro, assim estabelecido pela Constituição ao afirmar que todo poder emana do povo, e da iniciativa popular em propor lei como um meio do exercer tal soberania, segue este trabalho para a análise dos dispositivos que compõem a Lei da Mídia Democrática.

3.3 Análise específica do texto legal do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica

Chega-se, então, ao objeto principal deste trabalho, a Lei da Mídia Democrática. Serão analisados, em sequência, os artigos, parágrafos e incisos do referido projeto de lei. O objetivo aqui é apresentar o texto legal e, a partir de uma leitura crítica analítica, correlacionar os efeitos pretendidos da regulamentação aos direitos fundamentais dos

quais o primeiro capítulo se ocupou, em especial o direito à comunicação; demonstrar o acordo entre as normas constitucionais, e, ainda, apontar os dispositivos cujo objeto é a desconcentração da mídia.

Inicialmente, o texto do artigo 1º do Projeto de Lei da Mídia Democrática: “Este projeto de lei dispõe sobre a comunicação social eletrônica, de forma a regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal”.

Este artigo resume-se a delimitar o assunto do qual o projeto de lei se refere, em consonância com a exigência legal quanto a iniciativa popular, e indica o objeto de regulação nos artigos da Constituição Federal. Obviamente, ao citar o artigo 5º o dispositivo não pretende desdobrar-se sobre os seus numerosos incisos e tantos direitos, até porque ultrapassaria a circunscrição de assunto, mas apenas aqueles que referem-se às garantias e liberdades explicadas neste trabalho, como a liberdade de expressão o direito de acesso à informação. Esta menção está em consonância com o § 1º do artigo 220 da Constituição, que dispõe acerca da liberdade de expressão jornalística e de meios de comunicação e sua indisponibilidade, conforme os incisos IV, V, X, XIII e XIV do artigo 5º.

O artigo 21 da Constituição, por sua vez, é mencionado devido a competência exclusiva da União atribuída pela Constituição em explorar os serviços de radiodifusão, de acordo com o texto constitucional: “Compete à União: (...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens”. Deste modo, sendo esta competência atribuída à União, cabe a ela a promulgação de lei que venha a regular este serviço.

A menção principal, então, é a dos artigos 220 e seguintes, uma vez que estão inseridos na Constituição no Capítulo a respeito da Comunicação Social, logo, têm em si o condão de norma constitucional de matéria comunicativa, assim, deve-se atentar a sua não violação. Não serão pormenorizados agora, pois serão recorrentes nesta análise e terão seu texto exposto em momento oportuno.

Sequencialmente, apresenta-se o artigo 2º do Projeto de Lei da Mídia Democrática e o seu primeiro inciso:

Artigo 2 – Para efeito desta lei, considera-se:

I. Comunicação social eletrônica: as atividades de telecomunicações ou de radiodifusão que possibilitam a entrega de programação audiovisual ou de rádio em qualquer plataforma, com as seguintes características:

- a) fluxo de sinais predominantemente no sentido da emissora, prestadora ou operadora para o usuário;
- b) conteúdo da programação não gerado pelo usuário; e
- c) escolha do conteúdo das transmissões realizada pela prestadora do serviço, seja como grade de programação, seja como catálogo limitado de oferta de programação

Denota-se, portanto, da leitura do artigo acima que ele se ocupa em apresentar definições específicas acerca dos componentes da comunicação. Assim, possui um caráter técnico, delimitando conceitos e, desta forma, tornando precisa a atividade a ser prestada como comunicação social eletrônica. Atente-se, em especial, a alínea *b* que afirma que o conteúdo entregue, seja ele audiovisual ou de rádio, não é gerado pelo usuário. Algum desavisado pensaria tratar-se de uma limitação a participação do cidadão comum na comunicação, porém, trata-se de um pressuposto na atividade dos meios de comunicação ter o usuário exclusivamente como receptor; a participação do cidadão no polo ativo do ato comunicativo dá-se por meios práticos, com a sua inclusão na construção de conteúdo transmitido. Mais sobre isto será visto em outros artigos.

Os incisos seguintes do artigo 2º seguem em apresentar acepções técnicas, os incisos II, III e IV trazem os conceitos de radiodifusão, tanto televisiva quanto de rádio, de sons e/ou imagens, e também os meios tecnológicos de transmissão. No entanto, as definições destacadas referem-se aos agentes de transmissão de frequências, nos incisos seguintes:

VI. Emissora ou programadora: a pessoa jurídica de direito privado ou público detentora de outorga para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal a ser transmitido, difundido, distribuído pelo operador de rede;

VII. Emissoras associativas-comunitárias: emissoras de rádio ou televisão de finalidade sociocultural geridas pela própria comunidade, sem fins lucrativos, abrangendo comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais ou de interesse.

VIII. Emissora local: pessoa jurídica de direito privado ou público cujas outorgas para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal estabeleçam a obrigação de ocupar pelo menos 70% da grade de programação com produção cultural, artística e jornalista regional.

Desta forma, o conceito do inciso VI é o que pode ser dado aos canais de televisão majoritários em atividade nas programações abertas. A inovação, porém, advém do conceito de emissoras associativa-comunitárias no inciso VII, daí é possível ter de forma clara um meio em que o cidadão adentra no papel de comunicador, e, também, neste modelo é oportunizado a grupos historicamente excluídos a expressão de sua cultura, fomentado o respeito a diversidade, isto tudo através de construção coletiva de conteúdo a ser transmitido. Assim, estende-se a liberdade de expressão além da mera liberdade jornalística, compondo-a na concepção do direito à comunicação na medida em que é garantida a emissão em massa e sem censura de temáticas e valores aferidos coletivamente que, nas atuais condições, não têm tempo ou espaço nas transmissões. Da definição de emissora local, do inciso VIII, salienta-se a obrigatoriedade de que a programação seja ocupada por, pelo menos, setenta por cento de produções feitas na região da emissora; evidente estímulo à produção cultural, artística e jornalística regional que, nos termos do inciso XI, são programas: “totalmente produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas por produtor local, seja pessoa física ou jurídica, nos termos da regulamentação”.

Dando continuidade, o artigo 3º define os serviços de comunicação social eletrônica em quatro categorias: I) a radiodifusão de sons e imagens de acesso aberto, aquele que tem seu acesso sem restrições ou ônus ao usuário, ou seja, basta que o indivíduo possua os aparelhos receptores necessários para receber as transmissões; II) o serviço de acesso condicionado, é aquele popularmente conhecido como televisão fechada e depende de prévio pagamento para se acessar o conteúdo, é regulamentado pela Lei nº 12.485 de 2011, portanto, não está sujeito aos termos deste projeto; III) IPTV, que é transmissão televisiva que faz uso de protocolo de internet como meio de difusão; e IV) a radiodifusão sonora, o célebre rádio, também de acesso irrestrito.

O artigo 4º, o primeiro do capítulo seguinte, trata dos princípios gerais a reger a comunicação social. Os primeiros e principais, evidentemente, são as garantias e promoção dos direitos de liberdade de expressão e opinião, de acesso à informação e direito à comunicação; como princípio e objetivo, tem-se a promoção da pluralidade de ideia e opiniões, assim como o estímulo de produção cultural nacional e regional. Dá-se ênfase, então, à alínea *e* do referido artigo:

e) promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença na

comunicação social eletrônica, e o enfrentamento a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia;

Denota-se deste princípio basilar, além do fomento a pluralidade e diversidade, a entendimento da necessidade de que se enfrente nos meios de comunicação em massa os modos de opressão que operam na sociedade brasileira. De extrema importância que seja inserido este princípio, uma vez que através do combate a falas e programações discriminatórias e do diálogo aberto e didático nos meios de grande alcance à população pode-se construir, coletivamente, uma sociedade verdadeiramente plural e livre de opressões de qualquer gênero.

Dentre os princípios, ainda, tem-se a garantia da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, em conformidade com o artigo 223 da Constituição Federal. Em seguida, há a proteção aos direitos da criança e do adolescente, na forma da teoria da proteção integral, em congruência com o Estatuto da Criança e do Adolescente e do artigo 227 da Constituição. Acerca do direito à informação, observa-se as alíneas *k* e *o* que atribuem como preceito basilar a universalização dos serviços de comunicação e a acessibilidade plena aos meios de comunicação, sobretudo às pessoas com deficiência, assim, promovendo a inclusão social. Já a alínea *m* traz o princípio do acesso à informação como sendo a garantia de acesso à informação de caráter público, garantindo-se a transparência dos serviços estatais. Por fim, para fechar a relação dos princípios, o inciso *p*: “promoção da participação popular nas políticas públicas de comunicação”, incentivo claro a introdução do cidadão nas comunicações.

Ademais, o § 2º do artigo 4º promove os direitos humanos num sentido geral, fazendo alusão às convenções e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, aplicando-os também à comunicação social eletrônica.

Na sucessão dos dispositivos do projeto de lei, o artigo 5º apresenta os diferentes sistemas de comunicação, o público, o privado e o estatal, assim definidos:

I. Sistema público: compreende as emissoras de caráter público ou associativo-comunitário, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão, desde que sua finalidade principal não seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

II. Sistema privado: abrange as emissoras de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não;

III. Sistema estatal: abrange as emissoras cuja finalidade principal seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e aquelas controladas por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação que não atendam aos requisitos de gestão definidos para o sistema público

A complementaridade destes sistemas, ou seja, a garantia que um não sobreponha o outro, além de constar como princípio neste projeto de lei, é um preceito constitucional e encontra sua fundamentação no artigo 223 da Constituição Federal. O § 1º do artigo 5º, então, prioriza o sistema público ao estabelecer um percentual mínimo da sua participação na comunicação social. São os termos desta ressalva na composição dos sistemas: “pelo menos 33% dos canais ou capacidade de espectro destinados à televisão terrestre e rádio serão reservados ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário”.

Na sequência, o artigo 6 promove a criação do Fundo Nacional de Comunicação Pública, cujo fim é o apoio financeiro as instituições que compõem o sistema público. Seus incisos definem a forma de arrecadação, que inclui parte de receita com publicidade e pagamento das emissoras privadas. O parágrafo único ainda define a destinação de parte destes recursos às emissoras de natureza associativa-comunitária. Este direcionamento prévio de recursos às emissoras comunitárias demonstra, novamente, a prioridade que a lei visa conceder aos meios de comunicação de construção coletiva e popular, assim promovendo o direito à comunicação dos cidadãos e grupos mantenedores de tais emissoras.

O artigo 9º, inserido no capítulo da organização do serviço e critérios de outorga, estabelece os quesitos de outorga de programação a emissoras. A competência para celebrar estas licitações é dada à ANCINE – Agência Nacional do Cinema. As peculiaridades relativas a prazos e valores são dadas nos §§ 1º e 2º, repetindo a redação constitucional quanto aos prazos. O § 4º traz importante questão relativa a participação popular nas outorgas de concessões ao condicionar o processo licitatório à realização de audiência pública na localidade objeto da outorga.

Os artigos 11 e 12 trazem algumas restrições na utilização das outorgas a fim de restringir eventual ação da prestadora que modifique a própria essência da outorga, seja

alguma interferência de ordem econômica ou de alteração de conteúdo. Desta forma estão elencadas as vedações:

Artigo 11 – Na utilização das outorgas de rádio e televisão terrestre, é vedada:

I. A cessão onerosa ou o arrendamento das prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica, bem como de horários de sua grade de programação;

II. A veiculação de conteúdo editorial ou artístico em troca de vantagens pecuniárias diretas para a prestadora de serviços de comunicação audiovisual.

Artigo 12 – É vedada a transferência direta ou indireta das outorgas, bem como qualquer tipo de especulação financeira sobre elas.

§ Único – No caso de desistência da prestação de serviço pela operadora, a outorga deverá ser devolvida ao órgão regulador, sem qualquer compensação financeira

O artigo 13, por sua vez, limita-se a repetir os textos do artigo 222 e seus parágrafos da Constituição Federal que tratam, basicamente, da obrigatoriedade de que a propriedade e/ou participação acionária majoritária de empresa concessionária de serviço de comunicação seja de brasileiros natos ou naturalizados a mais de dez anos.

O capítulo seguinte trata exclusivamente de mecanismos legais que visam a coibição da concentração da mídia, impedindo a formação de oligopólios e monopólios, de acordo com o § 5º do artigo 220 da Constituição Federal. Primeiramente, os artigos 14 e 15:

Artigo 14 – O mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional.

Artigo 15 – O mesmo grupo econômico não poderá ser contemplado com outorgas do mesmo tipo de serviço de comunicação social eletrônica que ocupem mais de 3% do espectro reservado àquele serviço na mesma localidade.

Aqui percebemos limites diretos, em que é estabelecido um teto máximo em relação a propriedade de emissoras e também de outorgas de serviço. Todavia, conforme destaca o próprio projeto, essas regras e limites já encontram-se na legislação esparsa sobre comunicação, o que nos faz crer, portanto, que sua eficácia é limitada, ou que não são suficientes para contemplar a emaranhada dinâmica dos grupos e emissoras em atuação no Brasil. Outros e novos mecanismos, por conseguinte, são necessários

para que se chegue ao objetivo de distribuição e pluralidade dos meios de comunicação ao contrário da concentração e unilateralidade.

Artigo 16 – Uma prestadora não poderá obter outorga para explorar serviços de comunicação social eletrônica se já explorar outro serviço de comunicação social eletrônica na mesma localidade, se for empresa jornalística que publique jornal diário ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições

O artigo acima, então, apresenta mais um dos mecanismos para restringir a concessão de outorga. Aqui o limite se refere a um serviço de comunicação em determinada localidade, assim a prestadora é impedida de usufruir de outra outorga se já for possuidora de uma. Percebe-se, então, que o objetivo é evitar que uma mesma localidade tenha como fonte informacional somente a mesma prestadora e as suas ideias. O § 1º deste artigo apresenta uma exceção, desta forma transcrita:

§ 1º – Nas cidades com 100 mil habitantes ou menos, um mesmo grupo poderá explorar mais de um serviço de comunicação social eletrônica ou manter o serviço e a publicação de jornal diário desde que um dos veículos de comunicação não esteja entre os três de maior audiência ou tiragem.

A regra do artigo 16, portanto, apesar de não ser aplicável aos municípios com menos de cem mil habitantes, traz na própria exceção um adendo à quebra de regra, qual seja a condição de que a prestadora não figure nas lideranças de audiência, cuja função é a mesma da norma do *caput*, ou seja, evitar fluxo informacional único.

Artigo 17 – As emissoras de televisão terrestre e rádio não poderão manter média anual de participação em receita de venda de publicidade e conteúdo comercial superior em 20% à sua participação na audiência, considerados critérios e mercados relevantes definidos em regulamento.

Este artigo, por sua vez, pretende oferecer uma regulação a constranger eventual prática de abuso econômico. Por óbvio, o limite de receita em publicidade deve ser o máximo da participação na audiência, do contrário, poder-se-ia imaginar uma situação em que uma emissora detém as publicidades e suas receitas, assim concentrando capital, enquanto às outras restaria esmolar por fundos, tendo em vista o grande volume de dinheiro que as publicidades movimentam nos veículos de mídia.

Fechando os mecanismos contra oligárquicos, o artigo 18 tem a seguinte redação:

Artigo 18 – Os órgãos reguladores devem monitorar permanentemente a existência de práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado em todos os serviços de comunicação social eletrônica, podendo, para isso, promover regulação sobre contratos ou ações que digam respeito à:

- I. afiliação entre emissoras;
- II. relação das emissoras ou programadoras com as produtoras;
- III. relação dos operadores de rede com as emissoras ou programadoras;
- IV. relação dos fabricantes de equipamento com provedores de aplicação e emissoras ou programadoras;
- V. práticas comerciais das emissoras e programadoras com agências e anunciantes;
- VI. aquisição de direitos de exibição, especialmente de eventos de notório interesse público;
- VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação de serviços de comunicação social eletrônica.

O órgão regulador nacional responsável pelas regulações concorrenciais e defesa contra abuso econômico é o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica – que é uma autarquia vinculada ao Ministério da Justiça. Desta forma, percebe-se que o artigo 18 se apresenta como uma norma em aberto, atribuindo competência ao órgão responsável pela monitoração de práticas contra a livre concorrência em regulamentar futuros contratos relativos à comunicação, ou seja, aqueles que tenham como matéria algum quesito daqueles dispostos nos seus incisos.

Destarte, segue-se ao capítulo 5 do Projeto de Lei da Mídia Democrática, cujo objetivo é a aplicação e efetivação dos princípios constitucionais da atividade de comunicação dispostos no artigo 221. As normas que compõem este capítulo interferem diretamente no conteúdo programático das emissoras, ditando porcentagens de programação, horários para transmissão de certos conteúdos, trata-se, portanto, de uma regulação de conteúdo. Novamente, é necessário que se esclareça que essa interferência não apresenta de forma alguma um meio de censura prévia ou até a preferência de uma ideia sobre a outra, de maneira oposta, a finalidade de se interceder é justamente que se torne possível a apresentação de diferentes ideias e opiniões; ou seja, não há o propósito de que se sufoque e reprima referenciais culturais hegemônicos nos meios de comunicação, sob pena de recair numa ditadura de valores, mas sim que se abra espaço

também para apresentação de dimensões da cultura e diversidade brasileira outrora ignorados.

Inicialmente neste capítulo, o artigo 19 determina alguns percentuais de conteúdo obrigatório nas grades das emissoras. Assim está transcrito:

Artigo 19 – Com vistas à promoção da diversidade regional, as emissoras de televisão terrestre deverão respeitar as seguintes exigências:

I. As emissoras afiliadas a uma rede deverão ocupar no mínimo 30% de sua grade veiculada entre 7h e 0h com produção cultural, artística e jornalística regional, sendo pelo menos sete horas por semana em horário nobre.

II. As emissoras com outorgas locais devem ocupar no mínimo 70% de sua grade com produção regional.

O *caput* do artigo já anuncia a finalidade das propostas nos seus incisos, qual seja o fomento à diversidade. Ademais, o inciso I apresenta exigências específicas também quanto ao horário de exibição dos conteúdos produzidos na região da emissora, exigindo-se reserva de horário nobre, de forma a evitar eventual burla ao cumprimento das cotas de horário. Afinal, a regra não seria de muita eficácia se o conteúdo prescrito fosse transmitido durante as madrugadas. Quanto à condição do inciso II, percebe-se um valor reservado muito alto, de setenta por cento, isto porque trata-se de emissoras locais, portanto, é natural que seja parte dos seus princípios o estímulo ao desenvolvimento de conteúdo local, de forma a revelar a diversidade e a peculiaridade regionalista.

Artigo 20 – As emissoras de televisão terrestre deverão veicular no horário nobre o mínimo de 10% de programação produzida por produtora brasileira independente, sendo no mínimo 50% desse tipo de conteúdo realizado na própria área de mercado da emissora.

Novamente, denota-se uma reivindicação ao horário nobre, dessa vez a conteúdo feito por produtora independente³, desta forma, tem-se mais um incentivo às produções alternativas, ou seja, as que fogem aos padrões que vê-se nos meios comuns de mídia, sejam eles padrões estéticos ou até de representações da realidade. Ao final, ainda, destaca-se um estímulo ao mercado local de produções artísticas, culturais ou jornalística ao exigir-se pelo menos a metade do conteúdo seja proveniente da área da emissora.

³ O conceito de produtora independente é dado pela Lei nº 12.485 de 2011.

Para a devida elucidação do próximo artigo, é preciso que se retorne às conceituações que o projeto de lei apresenta nos seus dispositivos iniciais. O inciso X do artigo 2º define como emissoras ou redes com poder de mercado significativo aquelas que “possuem média anual de mais de 20% de audiência, estabelecem contratos de afiliação com mais de 10 emissoras ou recebem mais de 20% das verbas publicitárias em âmbito nacional ou local”. Feita esta elucidação, apresenta-se o artigo 21 nos seguintes termos:

Artigo 21 – As emissoras de televisão terrestre ou rádio ou redes consideradas como de poder de mercado significativo deverão estar submetidas às seguintes regras:

I) Assegurar, como direito de antena, 1 hora por semestre para cada um de 15 grupos sociais relevantes, definidos pelo órgão regulador por meio de edital com critérios transparentes e que estimulem a diversidade de manifestações.

II) A criação de conselhos consultivos de programação com composição que represente os mais diversos setores da sociedade.

Observa-se, portanto, um claro caráter de inclusão social da norma ao criar espaços de participação no interior das próprias emissoras de grande porte. Apesar da exigência de tempo ser pequena, de apenas uma hora por semestre, tem-se neste espaço temporal a oportunidade de grupos sociais terem sua voz ouvida. Desta forma, promove-se a liberdade de expressão e o direito à comunicação destes grupos que não teriam outra forma de exprimir seus valores e reivindicações de modo tão abrangente se não fosse por força da lei. Ressalta-se, por fim, que a inspiração para esta norma advém de regramento semelhante na legislação sobre radiodifusão da Alemanha.

Retomando a análise, o artigo 22 e seus incisos trazem algumas condições relativas à origem dos conteúdos transmitidos por emissora de televisão. Preceitua o inciso I que a grade de programação deve ser composta, pelo menos setenta por cento, por conteúdo brasileiro. É um evidente privilégio concedido às produções nacionais, cujo fim, além do incentivo a estas produções, é o da exposição e construção da identidade cultural nacional. O inciso II exige que a programação televisiva tenha, no mínimo, duas horas diárias de conteúdo jornalístico, assim suscitando o fluxo de informações e notícias relevantes. O parágrafo único trata-se de norma em aberto, pois aduz a criação de normas futuras a respeito da matéria, diz respeito as propagandas de partidos políticos e as de propagação de fé religiosa, ressaltando que devem ser considerados os princípios da pluralidade e diversidade, de modo a coibir doutrinação

única de pensamento, os direitos humanos e a proibição de que se manifesta qualquer forma de intolerância.

O artigo 23, por sua vez, discorre sobre a programação das rádios, fazendo, também, reserva quanto à nacionalidade dos conteúdos programáticos na seguinte redação: “Pelo menos 50% das outorgas de rádio em cada localidade devem ser reservadas a emissoras que veiculem no mínimo 70% de conteúdo brasileiro”.

O *caput* do artigo 24 faz menção aos princípios e objetivos analisados do artigo 4º. Já o seu § 1º celebra a liberdade de expressão na medida em que prescreve a proibição de toda e qualquer censura prévia, seja ela advinda do Poder Executivo, do Legislativo, do Judiciário ou de parte privada. O § 2º contempla os direitos humanos conforme a Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada e ratificada pelo Brasil, ao vedar a veiculação de:

- I. propaganda a favor da guerra;
- II. apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, etnia, gênero, orientação sexual, religião, linguagem ou origem nacional;

O destaque, enfim, dá-se ao § 3º que estatui a responsabilização dos prestadores de serviço de comunicação social caso veiculem conteúdo que viole os princípios constitucionais. Desta forma está disposta a norma:

§ 3º - Os prestadores de serviço de comunicação social eletrônica podem ser responsabilizados a posteriori pelos órgãos reguladores ou pelo Poder Judicial no caso de veiculação de programação que afete os direitos ou a reputação individual, coletiva ou difusa, nos casos de veiculação de conteúdo que:

- I. promova discriminação de gênero, étnico-racial, classe social, orientação sexual, religião ou crença, idade, condição física, região ou país, ou qualquer manifestação de intolerância relativa a esses atributos, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos ou as obras de dramaturgia;
- II. viole a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, ressalvados os casos de prevalência do interesse público;
- III. exponha pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento ou humilhação;
- IV. incite a violência, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos e as obras de dramaturgia;

V. viole o princípio de presunção de inocência;

VI. promova proselitismo político, a não ser em conteúdo jornalístico e no horário eleitoral e reservado aos partidos políticos.

Assim, observa-se novamente no inciso I os preceitos dos direitos humanos conforme ratificados pelo Estado brasileiro. Apesar de apresentar a defesa dos direitos humanos de forma genérica, é de suma importância que a lei atribua a responsabilidade dos prestadores de serviço de comunicação pela sua eventual transgressão, pois é por meio da exposição das violações e diálogo que torna-se possível o desfazimento das opressões que se operam de forma velada e sistemática em nossa sociedade. Em sequência, o inciso II tem sua redação de acordo com o inciso X do artigo 5º da Constituição Federal ao condenar conteúdo que cause danos à honra e ultrapasse os limites da vida privada. O inciso VI merece análise pormenorizada por apresentar uma presunção peculiar. A regra imposta é a proibição de proselitismo político, porém esta vedação não aplica-se a conteúdo jornalístico. Esta exceção se deve pelo pressuposto da parcialidade dos veículos jornalísticos. Assume-se a impossibilidade de que um jornal televisivo, por exemplo, detenha neutralidade axiológica, afinal, tal jornal tem o poder de veicular somente notícias e informações que representem seus interesses e da sua emissora, sendo possível, inclusive que ocorra proselitismo político. Daí tem-se a fundamentação para que a regra do inciso VI não seja aplicada a conteúdo jornalístico.

Prosseguindo aos próximos dispositivos, o artigo 25 trata do direito de resposta, em consonância com o inciso V do artigo 5º da Constituição. A ressalva importante trazida por esta norma está na garantia de resposta, seja ela individual, coletiva ou difusa. Desta forma, além de restituição por violação individual privada, permite-se que grupos eventualmente ofendidos possam requerer seu direito de resposta de forma coletiva.

O artigo 26 traz norma específica quanto aos direitos da criança e do adolescente, tendo como preceito a proteção integral. No inciso I, determina-se a aplicação da classificação indicativa dos programas de acordo com a faixa etária e dos horários de transmissão permitidos. O inciso III traz uma questão de grande importância, exige-se “a adoção de políticas de fomento à leitura e prática críticas de comunicação”. Deste modo, ao incentivar a crítica comunicativa, promove-se também o pensar social da criança e do adolescente, visto que, o indivíduo deixa de lado a passividade e passa a problematizar as questões sociais e, assim, por meio do diálogo

coletivo e construtivo, assume o papel de agente transformador da realidade em que vive.

O artigo 27 aborda a temática relativa aos conteúdos comerciais na comunicação social eletrônica. A definição do que é conteúdo comercial encontra-se no seu § 1º, que afirma o ser aquele “veiculado em troca de vantagens comerciais, pecuniárias ou não, incluindo anúncios publicitários, merchandising, colocação de produtos, programas de televidas, testemunhais ou qualquer similar”. Em seu *caput*, ele estabelece o limite de vinte e cinco por cento de conteúdo comercial nas programações, sendo que estes conteúdos devem ser identificados como tais de forma clara na sua transmissão. Os §§ 2º e 3º visam regulamentar os dispositivos constitucionais referentes a propaganda de bens nocivos à saúde, como bebidas alcoólicas e alimentos com grande quantidade de açúcar, estabelecendo horários para sua veiculação.

A próxima norma traz exigência crucial à inclusão social e acessibilidade:

Artigo 28 - Os serviços de comunicação eletrônica devem garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência visual e auditiva aos programas e guias de programação, garantindo recursos de audiodescrição, legenda oculta (*closed caption*), interpretação em LIBRAS e áudio navegação.

Denota-se, portanto, que, ao impor que os serviços de comunicação ofereçam meios funcionais de compreensão aos cidadãos que apresentam alguma limitação, salvaguarda-se o direito de acesso à informação destes indivíduos, compreendido como a garantia de acesso aos meios de comunicação.

O capítulo final do Projeto de Lei da Mídia Democrática trata dos órgãos reguladores e da criação de organismos afins à comunicação social. O artigo 29 funda o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, porém, não se discorrerá suas atribuições por não interessar ao objetivo deste trabalho. Limita-se, portanto, a exposição do texto normativo criador que define seus encargos de forma geral:

Artigo 29 – É criado o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, de promoção de direitos públicos e difusos, com atribuição de zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos definidos no artigo 4º e acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor.

Em breve nota a respeito da composição deste Conselho, o § 2º define seus membros integrantes, sendo eles tanto representantes do poder público quanto do setor

das prestadoras de serviço de comunicação e, de suma importância, representantes de movimentos sociais vitais em nossa sociedade.

Por fim, o artigo 32 estabelece a possibilidade de que Estados e municípios também criem órgãos auxiliares na aplicação das regras e princípios da comunicação social eletrônica, em obediência a legislação federal.

Observa-se, portanto, do extensivo exame feito dos termos do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica que seus dispositivos pretendem interferir diretamente na constituição da comunicação nacional e dos principais meios de comunicação do país, tanto com regulação econômica quanto de conteúdo. Em relação ao mercado econômico da área midiática, o foco são os oligopólios, constitucionalmente proibidos, porém atualmente presentes e fazendo permanente esforço para sua própria manutenção. Pretende-se implementar mecanismos que não permitam a concentração dos veículos de comunicação, em especial a propriedade cruzada praticada pelos grandes grupos privados nacionais. Sobre a regulamentação de conteúdo, o projeto traz várias exigências a serem cumpridas pelas emissoras quanto a um percentual mínimo de produções nacionais e também independentes a serem transmitidas, contendo, além disso, imposições relativas aos horários destas exposições.

Percebe-se, desta maneira, o objetivo destes dispositivos legais em dismantelar os oligopólios atualmente vigentes de forma a garantir voz a setores da sociedade antes silenciados, assim promovendo a pluralidade e diversidade de fontes informacionais. Do mesmo modo os privilégios concedidos a determinadas produções, de horário de exibição e parcela obrigatória nas grades de programação, atuam como instrumentos de estímulo à construção de uma identidade cultural nacional contando com participação popular e inclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Intentou-se neste trabalho apresentar o Projeto de Lei de Mídia Democrática adjunto à análise dos seus dispositivos e do que exatamente se tratam e intentam interferir e regular. Com isto, demonstrou-se a importância de que haja no Brasil uma forma de regulamentação da mídia, tanto econômica quanto de conteúdo, para que se promova a autonomia individual dos cidadãos e, ainda, oportunize-se a efetivação de uma comunicação horizontal e permeada pela participação popular.

Viu-se que atualmente no Brasil subexiste uma cultura institucional de concentração dos meios de comunicação nas mãos dos mesmos grupos privados representados por empresas de propriedade de famílias tradicionais no cenário político brasileiro, ainda que o § 5º do artigo 220 da Constituição Federal preveja a ilegalidade da concentração dos meios de comunicação, conforme seguinte disposto: “§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. A regulamentação econômica, portanto, demonstra ser de extrema importância para o real cumprimento do disposto no referido artigo, uma vez que visa coibir a concentração dos meios de comunicação nas mesmas empresas e grupos de mídia.

As faixas de frequência de transmissão radio televisiva são de competência exploratória da União e, segundo o artigo 223 da Constituição Federal, compete ao Poder Executivo a concessão de uso destas faixas. Devido ao grande poder de divulgação de informação e de formação de opinião dos serviços de mídia, essas concessões são quase "intocáveis". Há, portanto, a necessidade de que se efetuem revisões e ajustamento destas concessões para que evitem-se os monopólios e a democracia seja plena.

A violação de normas constitucionais denota-se também com a presença de políticos do Congresso Nacional nos quadros de empresas privadas concessionárias do serviço público de comunicação, fato não permitido conforme o artigo 54 da Constituição.

O tema tratado traz um condão de debate muito amplo em que se costuma ouvir argumentos contrários baseados no cerceamento da liberdade de expressão. Ao contrário do que é comumente afirmado, a propositura de uma lei que regulamente as

atividades da mídia não é um risco às liberdades de expressão e informação sedimentadas nos incisos IV e XIV do artigo 5º da Constituição Federal. Uma lei de regulamentação midiática representa a própria afirmação e efetivação das referidas liberdades, uma vez que permitiria ao cidadão brasileiro o acesso devido aos meios de comunicação, não assumindo apenas a submissão quanto ao conteúdo programático, mas tendo também um papel ativo a partir da sua expressão própria aplicada.

Observou-se, ainda, que nos conteúdos programáticos hegemônicos impera a falta de diversidade étnica, social e cultural. Destarte, as imposições feitas por algumas das normas do projeto de presença de um percentual mínimo de produções regionais e independentes surge como um instrumento para que se insira nas transmissões de grande público outros conteúdos diversos e que celebrem a pluralidade.

Tem-se, desta maneira, uma estreita correlação entre os objetivos dos dispositivos legais do projeto de lei analisado e o direito a comunicação trazido. O direito à comunicação, compreendido aqui como uma associação da livre expressão plena e do acesso à informação incondicionada com a efetivação de garantias de acesso aos meios de comunicação, tanto no polo ativo quanto no passivo do fluxo informacional, apresenta-se, então, como uma condição à autonomia humana. O Projeto de Lei analisado, portanto, o celebra ao tê-lo como fim dos seus mecanismos contra oligárquicos, alguns impositivos e garantidores dos princípios constitucionais. Uma mídia democrática, então, atua de forma constitutiva na construção da realidade brasileira na medida em que sua real apreciação abre as vias para uma comunicação plural, participativa e inclusiva.

Conclui-se, enfim, que, ainda que as perspectivas de conjuntura nacional não pareçam favoráveis a apreciação deste tema, muito menos nos termos ideais aqui visualizados, tem-se neste projeto de lei de iniciativa popular a demonstração do esforço conjunto dos setores da sociedade para expor esta questão tão cara à nossa democracia. Partindo da incapacidade dos representantes do poder público em debate-la, cabe aos próprios cidadãos que compõem a sociedade a movimentação para trazer o tema aos holofotes. Desta maneira, o Projeto de Lei da Mídia Democrática aparece como importante instrumento na luta destes coletivos e indivíduos por uma sociedade mais justa e isonômica.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 217, jul. 1999, pp. 55-66.

ARGENTINA. **Lei n. 26.522 de 2009**. *Ley de Medios*. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>
Acesso em: 20 jun. 2015.

BARBOSA, B. **Violações de direitos humanos e regulação de conteúdo na tv: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido**. Dissertação (Mestrado em gestão e políticas públicas), Fundação Getúlio Vargas- FGV, São Paulo, 2013.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 835

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 20 jun 2015.

_____. **Código Penal (1940)**. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998, Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 05 mai 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **PROJETO DE LEI Nº 6.667, 2009**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465004> Acesso em: 21 jun. 2015.

CEPIK, M. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. **Informática Pública**, Belo Horizonte - MG, v. 02, n.02, p. 43-56, 2000.

DONOS DA MÍDIA. Disponível em: < <http://donosdamidia.com.br>>. Acesso em: 25 abr. 2015

FERNANDES, M. Regulação da Televisão no Brasil. In: **IV Seminário internacional de políticas culturais**, 16 a 18 de outubro/2013. Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Marina-Rossato-Fernandes.pdf> Acesso: 25 jun. 2015.

FRANÇA. **Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**. 1789. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> Acesso em: 23 mai 2015.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 12a. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GOMES, R. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós- Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERZ, D; OSÓRIO, P. L.; GÖRGEN, J. **Quem São os Donos**. Carta Capital, São Paulo, v. 8, n. 179, 2002.

LIMA, V. A. de; LOPES, C. Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999- 2004). In: LIMA, V. A. de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos** . São Paulo: Paulus, 2011. 117 p

LOPES, A.M.D. Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2001.

LUHMANN, N. **A Realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005. 200p

MARTINS NETO, J.P. **Direitos fundamentais**: conceito, função e tipos. São Paulo: R. dos Tribunais, c2003. 208 p

_____. **Fundamentos da liberdade de expressão**. Florianópolis: Insular, 2008. 112p

MILL, J.S. **Sobre a liberdade**. 2a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991. 158p. (Clássicos do pensamento político; 22).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/declaracao/> Acesso em: 19 de jun. 2015.

PARA EXPRESSAR A LIBERDADE. **Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica (Lei da Mídia Democrática)**. Brasília-DF, 2012. Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/> Acesso em: 03 mar 2015.

SILVA, J. A. de. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. 928p

VICENTE, M. M. Comunicação e manipulação na época da concentração midiática. **Revista textos de la CiberSociedad**, n. 8, 2006.